

L'ASSURANCE CONTRE LE CHOMAGE EN SUISSE

ETUDE DE LÉGISLATION SOCIALE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 5 décembre 1933, à 14 h.

PAR

Henri TREYER

Licencié en Droit de l'Université de Fribourg en Suisse

Président M. LESCURE

Suffragants { MM. William OUALID, } *Professeurs*
 { Roger PICARD. }

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU & C^{ie}, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13 (v°)

—
1933

Treyer

A



Digitized by the Internet Archive
in 2026

**L'ASSURANCE
CONTRE LE CHOMAGE EN SUISSE**

ETUDE DE LÉGISLATION SOCIALE

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

L'ASSURANCE CONTRE LE CHOMAGE EN SUISSE

ETUDE DE LÉGISLATION SOCIALE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 5 décembre 1933, à 14 h.

PAR

Henri TREYER

Licencié en Droit de l'Université de Fribourg en Suisse

Président M. LESCURE

Suffragants { MM. William OUALID, } *Professeurs*
 Roger PICARD. }

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU
ROUSSEAU & C^{ie}, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13 (v^e)

1933



A la mémoire de mon grand'père
le professeur C. CLERC

AVANT-PROPOS

En face de la détresse économique actuelle, il nous paraît inutile de dénoncer le caractère catastrophique du chômage. Qui relit les vieux livres de sociologie dont les auteurs s'escrimaient à mettre en lumière les conséquences funestes de l'arrêt prolongé du travail se surprend à sourire. Toute l'histoire de l'après-guerre est là pour nous montrer que c'est sur le terrain économique que se prépare la Révolution qui gronde à nos portes. Si nous voulons empêcher l'avènement du Marxisme, il est grand temps d'agir. Mais pour lutter contre le chômage, encore faut-il en connaître les causes. Et ici force nous est d'avouer que nul n'y voit très clair.

Il va sans dire que nous n'avons pas la prétention d'apporter la lumière. Mais à mesure que le mal empire, il apparaît moins confusément que, pour découvrir la cause du fléau, l'on doit transcender l'économique. Depuis quelque temps déjà l'on parle d'une crise de confiance. Le manque de parole des États et des particuliers est dénoncé comme le grand vice. Aussi organise-t-on des conférences internationales qui déçoivent tous les espoirs, si tant est qu'elles en font naître encore. Il est certain qu'en affaires, la malhonnêteté s'est beaucoup généralisée depuis la guerre. Mais il est non moins cer-

tain que l'on ne peut porter remède à ce défaut sans moraliser l'homme tout entier. L'homme moderne est semblable au roi Saül d'André Gide : il se laisse anéantir par son désir insatiable de matière. Il importe donc de reviser l'échelle des valeurs. Ce qu'il faut rétablir, c'est la primauté du spirituel. Gardons-nous toutefois de tomber dans l'erreur des catholiques du passé, qui n'avaient foi que dans l'apostolat religieux. Il est temps d'agir aussi sur le terrain économique-social.

L'homme-machine, ce monstre du *xx^e* siècle, nous est venu, sans conteste, de l'Amérique. N'oublions pas qu'il est le fils du fameux *homo economicus*, abstraction que les lois ont voulu réaliser en isolant le travailleur. Heureusement la nature est, elle, plus forte que la loi. A l'encontre de toute défense, les travailleurs se sont regroupés, mais leurs associations d'abord clandestines ont été fondées sur des bases erronnées qui devaient conduire logiquement à la lutte des classes. Comme la destruction du corps social dure depuis plus d'un siècle, il est urgent de le reconstruire. Ailleurs, nous aurons l'occasion d'indiquer brièvement l'organisation qui nous paraît s'imposer. Ici nous voulons simplement justifier la présence de nos considérations trop générales. Si nous nous y sommes livrés, c'est afin de laisser entendre que les causes du chômage nous semblent trop profondes pour que les remèdes dont on s'est servi jusqu'ici aient pu les atteindre. Néanmoins, nous avons jugé bon d'étudier le plus marquant des palliatifs auquel on a recouru pour enrayer le mal.

L'idée de répartir le risque du chômage n'est pas neuve, puisqu'elle avait traversé déjà le cerveau des hommes du Moyen-Age. Nombreuses étaient les Guildes

qui accordaient des secours aux sans-travail. Sans remonter si haut, on pourrait voir des précurseurs de notre assurance dans les institutions de prévoyance dont on signale¹ l'existence à Bâle dès la fin du xvii^e siècle. Ce qui est certain, c'est que vingt ans avant la Révolution française, il fut enjoint à tous les ouvriers des manufactures de rubans de soie, demeurant dans le canton de Bâle-campagne, de verser chaque semaine 2 % de leur salaire entre les mains d'un fonctionnaire, en vue de permettre l'octroi d'indemnités de chômage. En fait, comme aucune mesure ne fut prise à cet effet, quand survinrent les crises et les famines de 1787, 1788 et 1789, les ouvriers ne purent rien obtenir. Un peu plus tard, la Caisse des passementiers fut liquidée et l'on restitua ses fonds qui se montaient à près de 200.000 francs.

C'est dans les syndicats ouvriers que l'assurance contre le chômage a trouvé son origine. Certains d'entre eux, en Angleterre, dès le milieu du xix^e siècle, versaient des allocations régulières à leurs membres sans emploi. Mais, bénévoles et précaires, ces allocations ne constituaient pas encore des indemnités d'assurance au sens juridique du mot. Car s'il est un caractère de l'assurance contre le chômage qui soit incontesté, c'est le droit à l'indemnité qu'elle engendre dans la personne de l'assuré. Aussi, reconnaît-on généralement que la Suisse est le berceau de notre assurance. C'est pour cette raison, et aussi parce que nous connaissons l'économie et le droit de ce petit pays, que nous avons choisi son assurance comme objet de notre étude.

1. Arbeitslosenfürsorge im alten Basel, von Hans Joneli, Sonderdruck aus Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde VI. Band.

Nous ne saurions clore cet avant-propos sans manifester notre gratitude à nos maîtres : M. Jean Lescure, professeur à la Faculté de droit de Paris et M. Georges Gariel, professeur d'économie politique à l'Université de Fribourg. Notre reconnaissance s'adresse encore à MM. Hangartner et Stucky, de l'Office fédéral du Travail et à M. Ristler, secrétaire des corporations, à l'obligeance de qui nous devons de nombreux documents inédits.

INTRODUCTION

PREMIERE PHASE

LES INSTITUTIONS D'ASSURANCE CONTRE LE CHOMAGE, ANTERIEUREMENT A L'INTERVENTION DE LA CONFEDERATION

I

LES DIVERSES CAISSES DE CHOMAGE

L'idée d'assurer les travailleurs contre le chômage ne quitta la sphère des spéculations pour pénétrer dans le domaine des réalités qu'à la fin du *xix^e* siècle. C'est, en effet, la crise industrielle de 1892 qui fit apparaître à Berne la première caisse d'assurance contre le chômage.

Cependant cette réalisation avait été précédée de tentatives plus ou moins fructueuses.

Dès 1876, en présence de l'insuffisance des remèdes dont s'étaient servis les autorités publiques, pour parer en Suisse à la situation critique qu'avait occasionnée le contre-coup du krach viennois, un particulier, Mr. Burkert, avait fondé une caisse de chômage en faveur des ouvriers affiliés au syndicat des typographes. Cette caisse vécut en marge de l'Union professionnelle jusqu'en 1890, puis fusionna avec la caisse syndicale, qui, dès lors, fut alimentée par une cotisation unique et heb-

domadaire de 30 centimes. Mais, si le premier essai fut intéressant pour les typographes chômeurs, qui, en 10 ans, se partagèrent 95.000 frs., cependant il ne joua pas un rôle très important dans l'établissement de l'assurance.

En 1881, une proposition fut faite au Grand Conseil de Genève par M. Châtelain aux fins d'établir dans le canton une assurance mutuelle obligatoire, tant contre le chômage que contre la maladie et la vieillesse. En fait, devant l'indifférence de l'opinion ce projet ne fut même pas discuté.

Cependant, un mouvement se préparait, par qui le problème allait être posé et devant le Parlement et devant l'opinion publique. Sous l'impulsion d'une union ouvrière, le « Grütliverein », qui, en 1882, comptait 6.000 adhérents répandus sur tout le territoire de la Confédération, le parti social démocratique allait se reformer. Après avoir fondé un secrétariat ouvrier, il adopta en 1888 un vaste programme comprenant notamment la protection du travail. Puis, au congrès qu'il tint à Olten en 1891, le parti démocratique vota une résolution tendant à l'établissement soit d'une assurance publique, soit d'institutions privées, destinées à couvrir le risque de chômage. En 1892, l'assemblée de ce même parti, réunie à Soleure, décida de revendiquer la reconnaissance du droit au travail et son corrolaire logique, l'assurance contre le chômage. Nous exposerons plus loin en quels termes une demande fut adressée à cette fin aux Conseils législatifs, et ce qu'il en advint. Qu'il nous suffise ici de dire que le problème de l'assurance fut dès lors posé devant l'opinion, que les gazettes et les revues en discutèrent, comme aussi les sociétés savantes. D'autre part, la crise que traversait alors l'industrie de

la dentelle, qui ne comptait pas moins de 14.000 ouvriers dans tout le nord-est de la Suisse, et les arrêts périodiques qui atteignaient dans leurs occupations les ouvriers de certains métiers au sein des villes rendaient la résolution du problème fort urgente. Une solution parut trouvée lorsqu'en avril 1893 fut instituée à Berne la première caisse d'assurance contre le chômage.

De bonne heure, les Bernois s'étaient occupés de la situation de leur marché du travail. Dès 1889, ils avaient institué un office du travail, moins en vue d'aider les chômeurs que d'étudier le chômage et ses remèdes, mais, parce que l'hiver 1891-1892 avait privé de tout salaire un grand nombre de manœuvres et d'ouvriers du bâtiment, la commune s'était vue contrainte d'entreprendre des travaux de chômage. Comme les résultats obtenus par ces palliatifs n'avaient pas été plus satisfaisants que ceux de la charité publique, une commission fut chargée de créer une organisation en vue de lutter contre la misère qu'engendre le chômage. Sur la proposition de cette commission fut institué le 7 avril 1892, pour une durée de 2 ans seulement et sous le nom de « Handlangerbund », une société de terrassiers, de manœuvres, et d'ouvriers non qualifiés domiciliés à Berne. Mue par le secrétaire ouvrier Wassilieff, cette société, qui comptait déjà plus de 600 membres à l'automne de la même année, décida la fondation d'une caisse d'épargne et d'une caisse de chômage. Afin d'alimenter cette dernière, chaque adhérent devait consentir à lui abandonner mensuellement le salaire d'une journée de travail, mais en revanche, après avoir versé des cotisations régulières pendant 6 mois, bénéficierait d'une indemnité journalière, lorsque, hors les cas d'accidents, de maladies ou

d'inconduite notoire, il serait privé de son salaire. Il était prévu que le montant de cette indemnité serait fixé par l'assemblée générale, suivant l'état financier de la caisse et que, en tout cas, l'adhérent marié toucherait plus que le célibataire. Hélas les dirigeants se rendirent compte bientôt que la modicité des salaires s'opposait à ce que la caisse eût une assiette financière suffisante, et qu'il importait d'obtenir l'appui de la Commune et des patrons. Sollicité d'intervenir financièrement, le Conseil général de la ville de Berne, craignant des conflits au sein de l'administration de la caisse, entre ses représentants et ceux des ouvriers, et jugeant peu équitable de n'aider qu'une seule union ouvrière, décida que la commune créerait elle-même une caisse de chômage.

Ce ne fut pas par un simple effet du hasard, comme le remarque le Dr Hofmann, que la première caisse d'assurance contre le chômage apparut à Berne. Il ne faudrait pas croire non plus que le chômage y fut à l'état endémique plus considérable que dans d'autres villes de la Confédération. La raison en est tout autre. Dans le canton de Berne, à l'encontre de ce qui était dans d'autres États, l'assistance des indigents reposait sur le principe de la territorialité. Les autorités communales y étaient donc mieux placées qu'ailleurs pour percevoir les rapports étroits qui lient l'assistance générale et l'assurance contre le chômage, et, elles ne risquaient pas, en organisant cette assurance, de libérer d'autres cantons ou communes de leurs obligations légales, ni d'attirer en plus grand nombre les ouvriers étrangers dans la cité.

1. L'encouragement par la Confédération des mesures à prendre contre le chômage. Préavis adressé au Département fédéral de l'industrie par le Dr E. Hofmann, conseiller national à Frauenfeld. F.F.S., 1907, VI, p. 963.

La Caisse de Berne. — La Caisse d'assurance contre le chômage de la ville de Berne fut instituée le 1^{er} avril 1893, C'était la caisse d'une assurance facultative et philanthropique. Nul n'était contraint de s'y affilier et si les membres payaient une cotisation mensuelle de 40 centimes, la caisse faisait appel aux contributions des patrons, acceptait les dons et organisait des collectes publiques. De plus, elle était subventionnée par la ville de Berne qui prévoyait une aide annuelle de 5.000 francs. L'affiliation à cette caisse naissait d'une simple déclaration de l'ouvrier à son patron ou au président de son association professionnelle. En cas de chômage d'un adhérent, l'administration de la caisse, d'entente avec le bureau du travail, cherchait à lui procurer un emploi et si elle n'en trouvait pas, lui versait une indemnité journalière. Le chômage volontaire et celui qu'occasionne une grève ne donnaient lieu à aucune allocation. Dans tous les cas où elle était accordée, l'indemnité n'était acquittée qu'après 8 jours de chômage et seulement au cours de l'hiver, c'est-à-dire du début de décembre à la fin février. Son montant était fixé à 1 franc pour les célibataires et à 1 fr. 50 pour les personnes chargées d'assistance légale. Approuvés par arrêté du Conseil général du 13 janvier 1893, avec force réglementaire pour deux ans, ces premiers statuts furent modifiés en 1895. Dès la première année, en effet, on avait constaté des faiblesses organiques. Afin de renforcer le contrôle des chômeurs, la fusion du bureau du travail et de la caisse d'assurance contre le chômage fut décrétée et la direction générale confiée à une Commission de 9 membres, composée des représentants des patrons, des délégués des unions ouvrières et du Conseil communal. On nomma deux sous-commissions, l'une à la tête du place-

ment et l'autre à la tête de la caisse elle-même. Les membres inscrits comme chômeurs furent astreints à se présenter à l'appel deux fois par jour. L'absence à cet appel, de même que les déclarations erronées et le refus d'un travail suffisamment rétribué entraînèrent la privation de toute indemnité. Il fut décidé aussi que l'indemnité journalière serait fixée mensuellement par la Commission et ne pourrait être supérieure à 1 fr. 50 pour les célibataires, et à 2 francs pour les personnes mariées.

D'autre part, la Commune consentit une subvention annuelle de 7.000 francs. En 1897, on limita encore le droit aux prestations de la caisse. Seuls bénéficièrent d'une indemnité les assurés qui avaient travaillé au service d'autrui pendant 6 mois, au cours de l'année écoulée. Puis, en 1900, à la suite d'un hiver qui avait connu un chômage intense, on modifia à nouveau le règlement statutaire. Toute personne inhabile au travail et toute personne ayant dépassé 60 ans furent écartées de la caisse. On éleva la cotisation mensuelle des membres à 70 centimes et on limita le bénéfice de l'indemnité aux assurés qui avaient acquitté leurs primes régulièrement pendant 8 mois. Quant à la contribution communale, elle fut portée à 12.000 francs. Aux termes du nouveau règlement tous les ouvriers de la commune furent contraints de s'assurer. Cette tentative d'assurance obligatoire ne fut pas d'ailleurs de longue durée. L'opinion publique la jugea peu équitable et les intéressés y furent hostiles, à l'exception des ouvriers du bâtiment, qui étaient assurés dès avant l'obligation. Aussi, dès 1903, le Conseil général rapporta-t-il cette disposition. Enfin, en novembre 1907, il fut décidé que l'indemnité serait payée, non plus après une semaine de chômage, mais dès le premier jour de la suspension du travail.

Il faut reconnaître que les débuts de l'institution bernoise ne furent pas heureux. Au cours de son premier exercice, elle ne recruta guère que 400 membres, parmi lesquels 166 touchèrent des secours variant entre 40 et 105 francs. Les dépenses de la caisse se montèrent à 8.000 francs alors que le revenu des cotisations n'atteignit que 1.100 francs. Ce furent évidemment la contribution communale et les libéralités qui couvrirent la différence. Moins satisfaisant encore fut l'exercice suivant. Si 390 membres maintinrent leur inscription et si 126 furent inscrits au cours de l'année, cependant, après les sorties volontaires et les radiations, on ne comptait plus au 31 mars 1895 que 333 membres. Les dépenses furent évaluées à 10.385 francs et le revenu des cotisations à 1.366 francs. Grâce aux réformes de 1895, le nombre des inscriptions s'accrût. On en compta 278 nouvelles, ce qui porta le nombre des adhérents à 690, ou plus exactement à 544 après les radiations. Mais cette situation ne fut pas de longue durée. De 544, le nombre des membres retomba à 494 durant l'exercice 1896-1897. Puis le chiffre des sociétaires inscrits au début de chaque exercice s'éleva progressivement à 494 en 1897-1898, 543 en 1899-1900, 585 en 1900-1901, 597 en 1901-1902 et 643 en 1902-1903. Dès lors, on constate un recul, qui conduit à 508 le nombre des adhérents en 1907. Ce faible recrutement s'explique, si l'on sait que les ouvriers qualifiés n'adhérèrent qu'en petit nombre et qu'aussi les Caisses syndicales de chômage accordaient les indemnités au cours de l'année toute entière, tandis que la Caisse communale les réservait pour l'hiver.

En présence de résultats aussi peu satisfaisants, une révision du règlement s'imposait encore. Elle fut effectuée dès 1909. Le nouveau règlement méconnut la limite

d'âge relative à l'admission, réduisit de 8 à 6 mois le stage donnant droit aux prestations de la caisse. On divisa les assurés en deux catégories : celle des ouvriers qualifiés et celle des ouvriers non qualifiés. Les premiers acquittèrent une cotisation mensuelle de 1 fr. 50 et touchèrent, en cas de chômage, 3 frs. par jour s'ils étaient mariés et 2 francs s'ils étaient célibataires ; les autres ne versèrent mensuellement que 1 franc et touchèrent respectivement 2 fr. 50 et 1 fr. 50 en cas de chômage. Il fut décidé aussi que l'indemnité journalière serait versée au cours de l'année entière, avec cette double restriction que chaque chômeur n'y aurait droit que 60 jours au plus par an et que d'avril à novembre, un chômage de moins de 4 jours ne serait pas considéré. Les compétences de la Commission administrative furent élargies. Il lui appartient, en cas de nécessité et dans la mesure des possibilités de la caisse, de prolonger de 10 jours le temps où les assurés auraient droit à des prestations, et aussi de réduire les prestations de 60 centimes par jour pour les assurés qui les auraient touchées pendant 30 jours au cours de l'exercice. Enfin, on prit des mesures contre les membres qui ne payaient pas les cotisations régulièrement. Un retard de 6 mois dans leur versement amena une privation du droit à l'indemnité pour un laps de temps égal.

L'espoir que cette revision réglementaire augmenterait considérablement le nombre des assurés ne se réalisa que partiellement. Leur nombre passa successivement à 602 en 1910, 532 en 1911, 775 en 1912, 636 en 1913, 684 en 1914, 751 en 1915 et 780 en 1916. Cependant les ouvriers qualifiés furent beaucoup plus nombreux à s'affilier à la caisse ; en 1913 ils représentaient presque le 60 % des assurés, tandis que 10 ans plus tôt ils n'en représentaient pas le 35 %. Mais cette amélioration dans le recrutement

des membres, contrairement à ce que l'on en attendait, ne modifia pas beaucoup l'état du chômage parmi les assurés. Si, durant les dix premières années de l'institution, le 56 % de ses membres recourut à elle, pendant les dix années suivantes, nous en trouvons le 49 %¹. D'autre part, la crainte où l'on était, que la suppression de la limite d'âge ne provoquât l'affiliation de nombreux ouvriers âgés, ne se justifia pas. Mais la revision de 1909 eut une conséquence inattendue. En cette même année quatre maisons se départirent de l'arrangement, aux termes duquel elles devaient payer à la caisse, pour ceux de leurs ouvriers qui étaient assurés, des primes équivalentes à celles que leurs ouvriers acquittaient. Puis, en 1911 l'association des entrepreneurs libéra ses membres de l'obligation de verser cette contribution, en alléguant que le salaire des ouvriers du bâtiment augmentait sans cesse, que l'indemnité de chômage était versée aussi pendant la belle saison et qu'il n'était pas impossible qu'elle fût accordée en cas de *lok-out*.

Lorsqu'éclata la guerre, la commission de la caisse suspendit le paiement des indemnités en prévision de l'hiver et de la démobilisation des troupes qui ne devaient pas manquer d'intensifier le chômage. Cette mesure se justifiait encore parceque, grâce à la bonne volonté et à la clairvoyance de la population, l'Office du travail put procurer de l'ouvrage à la majorité des chômeurs. Mais au retour de l'hiver, comme on constatait effectivement une aggravation du chômage, la caisse reprit le versement des indemnités statutaires. On lit dans le rapport

1. La proportion élevée des chômeurs, a-t-on dit, tient au caractère facultatif de l'assurance. Seuls les ouvriers les plus exposés aux risques y adhèrent. Voir notamment Delavergue et Henry. *Le chômage*, p. 259 cité par Lefort : « L'assurance en France et à l'Étranger », t. I, p. 165.

de gestion que l'action bienfaisante de la caisse ne s'était jamais fait sentir autant qu'en 1914 et que l'institution subit, d'une manière satisfaisante, l'épreuve à laquelle l'avait soumise la première année de guerre. Il est intéressant de constater que, si au 31 mars 1914 la fortune de la caisse s'élevait à 45.000 francs un an plus tard, elle représentait encore 27.000 francs, bien que le 60 % des assurés eussent été secourus pendant l'année et que plus de 42.000 francs leur eussent été versés. Cette situation financière se maintint ensuite grâce à la subvention communale qui avait été élevée à 20.000 francs dès 1915.

Les deux tableaux suivants éclairent le fonctionnement de la Caisse de Berne.

RECETTES

Exercices	Cotisations ouvrières	Cotisations patronales	Subvention communale	Recettes totales ¹
1893	1.124.80	949.60	4.735.40	7.815.10
1894	1.366.80	1.703.70	5.000.00	11.657.50
1895	1.610.20	1.648.00	7.000.00	12.793.05
1896	1.691.50	1.642.00	7.000.00	18.214.70
1897	1.708.00	1.090.00	7.000.00	17.019.10
1898	2.109.50	1.284.00	7.000.00	20.742.70
1899	2.211.50	1.484.00	12.000.00	19.764.55
1900	3.112.20	1.597.00	13.200.00	23.040.15
1901	2.740.50	84.00	12.000.00	17.315.70
1902	3.930.50	42.00	12.000.00	19.136.50
1903	4.646.60	728.00	12.000.00	17.347.60
1904	4.686.10	1.211.70	12.000.00	17.897.80
1905	4.702.60	1.356.60	12.000.00	19.023.75
1906	3.822.70	1.048.70	12.000.00	16.664.40
1907	3.927.00	1.038.10	12.000.00	16.465.10
1910	7.768.10	1.051.90	12.000.00	42.893.60
1911	9.447.70	—	12.000.00	32.797.15
1912	8.773.00	—	12.000.00	29.180.45
1913	9.701.80	—	12.000.00	52.255.05
1914	10.713	—	12.000.00	59.481.60
1915	11.299.00	—	20.000.00	51.206.55
1916	10.680.50	—	20.000.00	36.804.90

1. La différence entre le produit des cotisations et le total des recettes provient de libéralités et des intérêts des capitaux.

DEPENSES

	Dépenses totales	Indemnités journalières ¹
1893	7.815.70	6.835.75
1894	10.335.70	9.684.25
1895	10.991.20	10.011.50
1896	11.393.40	10.991.20
1897	12.353.05	11.635.25
1898	17.385.25	16.598.60
1899	17.213.50	16.534.25
1900	20.125.05	19.176.20
1901	14.886.05	12.900.50
1902	13.852.80	13.463.95
1903	18.050.65	11.841.00
1904	18.832.50	10.905.70
1905	19.023.25	6.228.95
1906	17.950.15	9.804.70
1907	18.618.25	12.303.20
1910	42.893.60	26.611.75
1911	32.787.15	17.388.25
1912	29.180.45	19.130.25
1913	52.255.05	36.740.50
1914	59.481.60	42.132.50
1915	51.206.55	38.645.00
1916	36.804.90	27.524.25

Du rapprochement de ces chiffres, il apert que, si la contribution des assurés ne représentait en 1893 que le 19 % des sommes versées par la caisse à titre d'indemnité journalière, en 1916, ce rapport atteignait 39 %. On peut en conclure que la direction de cete institution a réussi, au cours des années, à augmenter notablement l'apport des intéressés. Aussi n'est-ce point sans une certaine fierté que les rapports de gestion, de 1915 et 1916, constatent que le revenu des cotisations est presque aussi élevé que la subvention ordinaire de la Commune de Berne. D'autre part la suppression des contributions

1. L'écart entre le montant des allocations et le chiffre total des dépenses est dû aux frais d'administration et aux placements des capitaux.

patronales et la diminution sensible des dons à partir de 1911 firent perdre à la caisse son caractère philanthropique. Mais nous ne pouvons oublier, en terminant, que la caisse de la commune de Berne ne comptait encore que 780 assurés en 1916. Si l'on compare ce chiffre au nombre considérable des ouvriers, qui travaillaient alors dans cette commune, on doit reconnaître que l'assurance contre le chômage n'atteignait que bien peu de ceux qu'elle aurait dû protéger.

L'exemple donné par Berne fut suivi peu après par Saint-Gall. Dans ce canton, qui connut de bonne heure un certain développement des manufactures, il y eut en 1890, parce que l'industrie de la broderie traversait une crise, un chômage si intense que la municipalité dut allouer des secours aux ouvriers sans emploi. Dès la reprise des affaires au début de 1893, l'Union des brodeurs de Staubenzell eut l'idée d'instituer une assurance contre le chômage pour les communes de Saint-Gall, Staubenzell et Tablatt, tandis que, dans la même année, l'assemblée générale de l'Union ouvrière de Saint-Gall votait le projet d'une institution d'assurance. Ce projet ne reposait pas sur la même base que l'assurance bernoise. A la liberté, il voulait substituer la contrainte. Il impliquait, en effet, l'obligation pour tous les travailleurs ne disposant pas d'un petit capital de s'affilier à l'institution. Une telle conception nécessitait l'intervention du législateur. Sous la pression de la classe ouvrière le Grand Conseil mit sur pied, en moins de deux mois, la loi du 18 mai 1894, qui autorisait les communes à organiser isolément ou par entente de plusieurs, des caisses d'assurance contre le chômage à l'usage de leurs habitants. Ces caisses devaient être gouvernées par les principes suivants :

1. L'affiliation est rendue obligatoire pour tous les travailleurs ne gagnant pas 5 francs par jour et ne bénéficiant pas d'une indemnité journalière d'une assurance privée égale à la prestation de la nouvelle institution. Par contre, elle demeure facultative pour tous les autres.

2. Tout assuré doit verser une cotisation proportionnelle à son salaire et dont le maximum est seul fixé par la loi. Le refus d'acquitter cette prestation est puni, sauf au cas d'indigence, d'une amende de 3 à 25 francs et même d'un emprisonnement de 3 à 5 jours ; de plus, il suspend l'effet de l'assurance qui ne renaît que six mois après la libération.

3. L'indemnité n'est versée qu'en cas de chômage involontaire, c'est-à-dire seulement à l'ouvrier privé de son emploi, hors de son fait et qui n'a pu obtenir du bureau de placement une occupation dans sa profession, rétribuée par un salaire usuel dans la localité. Elle se monte à un franc par jour ouvrable au minimum, et n'est versée que 60 jours par an, à un même assuré.

4. La commune qui institue une caisse doit lui accorder une subvention de 2 francs par an et par membre, en plus du paiement des frais d'administration.

5. Élaborés par l'Autorité communale d'entente avec les représentants des intéressés, les statuts doivent être approuvés par le Gouvernement.

6. Enfin les caisses doivent être administrées et les statuts appliqués par un conseil de cinq membres, au sein duquel les assurés doivent être représentés proportionnellement à leurs prestations.

La Caisse de Saint-Gall. — Après la tentative de création d'une caisse commune pour les habitants de Saint-Gall, Tablatt et Staubenzell, qui échoua parce que ces deux dernières communes, plus agricoles qu'industrielles, firent une opposition inattendue, la caisse d'assurance obligatoire contre le chômage de Saint-Gall fut instituée le 1^{er} juin 1895. En gens prudents, les électeurs municipaux ne lui firent crédit que pour deux ans. Cette prudence s'explique, si l'on se souvient qu'il s'agissait de la première réalisation d'une assurance obligatoire contre le chômage, non seulement en Suisse, mais dans l'Europe entière. Furent contraints de s'affilier à cette caisse tous les ouvriers, même étrangers, habitant sur le territoire communal, n'étant pas des manœuvres, c'est-à-dire gagnant plus de 2 francs par jour, à l'exception des employés des chemins de fer, des postes, des télégraphes, que leur contrat met à l'abri du chômage, et des commissionnaires, à cause de la difficulté de contrôler leur travail.

Les revenus de la caisse devaient provenir de cotisations hebdomadaires des membres, fixées à 15, 20 et 30 centimes pour des salaires respectifs de 3, 4 et 5 francs, auxquels devaient s'ajouter les subventions cantonales et communales. Le déficit que l'on prévoyait devait être comblé par les corporations de droit public. Pour faciliter le contrôle on remit à chaque assuré un carnet, dans lequel serait inscrit tout ce qu'il paierait à la caisse et recevrait d'elle. L'indemnité journalière fut établie à 1 fr. 80, 2 fr. 10 et 2 fr. 40. En cas de crise, on devait la diminuer d'abord aux chômeurs célibataires, puis aux assurés des premières classes, enfin, s'il y avait péril en la demeure, on pouvait la restreindre à tous les sans-

travail. Son versement d'ailleurs était subordonné à deux conditions : d'abord au paiement régulier de la cotisation pendant 6 mois pour les Saint-Gallois, et pendant un an pour les autres assurés ; en second lieu, au chômage involontaire, en donnant à ce terme la définition que nous avons posée plus haut. Enfin, elle ne pouvait être accordée au même membre que pour 60 jours au cours d'une année.

Sous la haute surveillance de la municipalité et du Conseil d'État, une commission de 9 membres, dont deux élus par la commune et les autres par les assurés, devait administrer l'institution. Son contrôle était remis à trois commissaires choisis au sein de la Commission des comptes de Saint-Gall. Enfin, pour augmenter son efficacité dans la lutte contre le chômage, un bureau de placement lui était annexé.

Les débuts de la caisse furent difficiles, car l'enthousiasme, sur lequel comptaient les instigateurs en faveur d'une œuvre aussi bienfaisante, se montra plus que restreint. Après les avis dans les journaux, on dut recourir aux sommations individuelles, puis aux pénalités, pour contraindre les ouvriers à s'inscrire. Au 31 décembre 1895, c'est-à-dire six mois après la fondation, 3.430 ouvriers, dont 2193 suisses, s'étaient affiliés ; on avait prononcé 155 condamnations pour refus injustifié d'adhésion. Mais, même inscrits, les ouvriers ne payèrent pas leur cotisation, si bien qu'à la fin du premier exercice il y en eut près de 2.000 en retard, pour un montant total de 5.000 francs, alors que la caisse ne comptait que 3.000 membres. Ce dernier chiffre paraît faible, si l'on songe au champ d'application d'une telle assurance. En fait, il y eut 4.200 inscriptions, mais 1.200 furent rayées

avant la fin du premier exercice, pour cause de départ ou décès. Pour la seconde année, les documents officiels portent le chiffre de 5.000 assurés, mais en réalité le nombre des adhérents, si l'on tient compte des sorties, ne dépassa jamais 3.000. Il faut remarquer aussi que, parmi les ouvriers qui se firent porter sur les listes, beaucoup déclarèrent, contrairement à la vérité, qu'ils gagnaient le salaire minimum. Ainsi, pour la première année, les déclarations de salaire de 3 francs représentèrent-elles le 68 % des inscriptions. Quant aux indemnités, il avait été décidé que l'on n'en verserait aucune, durant les 6 premiers mois, en sorte que nous trouvons au cours du premier exercice 430 membres portés comme chômeurs, dont 365 seulement touchèrent des indemnités pour une somme totale de 23.500 francs, tandis que la seconde année, 500 membres furent indemnisés pour un montant de 38.390 francs.

Si le premier exercice se solda par un bénéfice de 2.000 francs, ce qui fut la conséquence de ce que nous avons dit plus haut, au contraire, le second exercice laissa un déficit de 5.000 francs alors que les corporations publiques avaient fourni 14.000 francs à titre de subvention. Mais, comme nous l'avons relaté, on versa plus de 38.000 francs aux chômeurs, à quelques chômeurs, puisqu'il n'y eut que 500 bénéficiaires. Ce triste résultat financier eut une conséquence très importante. Appelés le 8 novembre 1896 à se prononcer sur l'existence de la caisse, qu'ils n'avaient accepté que pour deux ans, les électeurs communaux décidèrent sa suppression à partir du 30 juin 1897. Cette décision résulta de plusieurs raisons que nous allons brièvement exposer.

Tout d'abord les ouvriers qualifiés reprochaient à la

caisse de les astreindre à payer les cotisations les plus élevées alors qu'elles ne leur procuraient presque aucun avantage. En fait, les indemnités avaient été versées aux ouvriers les moins intéressants du pays, à ceux qui travaillent tantôt ici et tantôt là, et pour la plus grande part aux ouvriers étrangers, qui n'avaient payé leurs cotisations que sous la menace d'un chômage imminent. Ensuite, tout le monde reconnaissait que le service de placement avait été mal organisé. Comme chaque métier possédait à Saint-Gall sa bourse du travail particulière, l'office annexé à la caisse n'avait eu à s'occuper que des mauvais ouvriers, de ceux qui ne peuvent trouver un emploi par leur organisme professionnel.

D'ailleurs, les patrons n'avaient manifesté aucune bienveillance envers l'office public. Au contraire, ils s'étaient refusés à y recourir et leur geste n'était pas à blâmer, car, les ouvriers placés par cet office s'étaient fait congédier, après peu de temps, pour incapacité notoire. Des faits plus graves ont été relevés. A la suite de dissentiments, entre l'administration de la caisse et celle de l'office on en était venu à donner indistinctement l'indemnité journalière à tous ceux qui la réclamaient, de sorte que, non seulement l'office de placement n'avait exercé aucun contrôle, mais, avait entravé celui qu'aurait exercé la caisse ¹.

On doit aussi relever d'autres abus. Il est certain que bien des gens qui, jusqu'alors, allaient souvent chercher du travail dans d'autres villes, préférèrent rester à

1. « Le fonctionnement nul ou insuffisant du service de placement a contribué, à Saint-Gall à la disparition de la Caisse d'assurance ». Dr Hofmann, Préavis déjà cité, F.F.S., 1967, VI, p. 876.

Saint-Gall pour toucher l'indemnité de chômage, sans rien faire ¹.

L'administration commit des fautes en n'appliquant pas les prescriptions réglementaires. Le non-paiement des cotisations était devenu la règle. On était allé même jusqu'à admettre qu'un assuré s'acquittât en une fois de tout l'arriéré, pour réclamer, presque simultanément, des prestations de la caisse. Quoique des sanctions pénales fussent prévues, on avait recouru à des avertissements réitérés et sévi uniquement dans les cas désespérés et particulièrement graves.

Disons encore que l'obligation de s'assurer était apparue à beaucoup de citoyens comme une atteinte, non seulement au principe sacré de liberté, qui à cette époque semblait encore plus inviolable qu'à la nôtre ², mais encore au principe d'équité, parce que les risques de chômage étaient différents suivant les professions. Ils jugeaient inique que l'on mit sur le même pied celui qui est exposé à un arrêt fréquent et prolongé dans son labeur, et cet autre qui n'a presque pas à redouter ce risque.

Les contribuables, eux aussi, avaient des raisons d'être mécontents. Pour leur faire accepter l'assurance, on leur avait promis que le budget communal serait soulagé des 5 ou 6.000 francs que l'on affectait chaque année, soit aux travaux de chômage, soit à la bienfaisance. Or, non seulement cette somme figurait encore dans les comptes municipaux, mais le premier exercice de la caisse, qui, au point de vue des dépenses, n'avait été qu'un demi-

1. Vide Micheli. « L'assurance involontaire contre le chômage en Suisse » dans le *Bulletin des assurances sociales*, 1896, p. 504.

2. Il ne faut pas oublier qu'aujourd'hui le sens de la solidarité est plus développé et que la socialisation lente, mais progressive, de la société nous a accoutumés à plus de servitude.

exercice, avait coûté plus de 110.000 francs à la bourse commune. Cette dépense onéreuse parut aux Saint-Gallois d'autant plus difficile à accepter qu'elle avait profité surtout à des étrangers. En effet, les statistiques de la caisse révèlent que sur 4.200 assurés, il y en avait 78 domiciliés à Saint-Gall et 4.112 qui étaient étrangers à la ville et dont l'assistance, par conséquent, incombait à leur commune d'origine.

Nous devons reconnaître que l'assurance obligatoire n'avait pas été suffisamment étudiée, lorsque les Saint-Gallois tentèrent de la réaliser, mais il ne nous paraît pas, à cause des conditions défavorables dans lesquelles elle fut entreprise, que cette expérience permette de conclure pour ou contre l'assurance obligatoire. Néanmoins, parce qu'elle demeura durant longtemps l'unique réalisation de cette forme d'assurance, les sociologues ne purent l'ignorer et il est curieux de constater que les partisans de l'assurance facultative s'appuyèrent sur elle pour proclamer que l'assurance obligatoire est pratiquement irréalisable¹.

L'échec que l'assurance obligatoire contre le chômage

1. « L'insuccès de la Caisse de Saint-Gall est un fait significatif. Il a démontré que l'interventionisme ne saurait pas plus fournir un remède pour le chômage que pour les autres éventualités qui menacent le travailleur. Il a fait apparaître le danger de cette théorie anti-économique. Si, en effet, elle a eu des résultats mauvais, mise en vigueur pour une population restreinte, elle permet d'apprécier ce qui se produirait s'il s'agissait d'une contrée plus étendue. » Lefort. *L'assurance contre le chômage à l'étranger et en France*, Paris, 1913, t. I, p. 157. Voir encore : Fagnot : *Le chômage*, t. I, p. 117 et 118. Mais d'autre part, les défenseurs de l'assurance obligatoire jugèrent différemment. « Cet essai est des plus instructifs, il ne prouve rien à l'égard de l'assurance obligatoire contre le chômage, mais témoigne des fautes commises, de la hâte inexcusable avec laquelle Saint-Gall a légiféré en une matière aussi délicate. Arthur Bovet : *Les assurances ouvrières et leur rôle social*, p. 67. Voir aussi Bernard Cahen, *L'assurance contre le chômage*, 1913, p. 182.

avait subi à Saint-Gall aurait dû, semble-t-il, décourager les États voisins d'entrer dans cette voie. Et cependant le canton de Bâle-ville continua de s'y apprêter. Peut-être devons-nous rappeler que cet État était, dans la Confédération, un de ceux qui avaient le plus souffert du manque de travail et que, dès la fin du ^{xvii}^e siècle, il avait lutté contre ce mal en créant des institutions de prévoyance. Sans doute ces institutions n'avaient point perduré, mais elles avaient prouvé aux Bâlois que le chômage peut donner lieu à garantie. En 1890, cependant la Municipalité soutenait qu'elle pouvait parer à la misère qu'engendre le chômage par l'assistance des sans-travail. A cette fin, elle dépensa 21.000 francs en l'année que nous avons dite et 65.000 francs l'année suivante ¹. On dut se rendre compte alors que les résultats obtenus n'avaient aucune proportion avec les sacrifices consentis. Aussi, dès le début 1893, le gouvernement de Bâle-ville chargea-t-il son département de l'Intérieur d'étudier le problème de l'assurance contre le chômage et de lui dresser un projet de loi. En fait, le projet qui fut soumis au Conseil d'État émanait de M. Andler et reposait sur l'obligation et le concours des finances publiques. A cette époque déjà, il était apparu à l'éminent sociologue que la contrainte seule permet de venir efficacement en aide aux ouvriers, parce que l'assurance facultative ne réunit pratiquement qu'un petit nombre d'adhérents, et risque, en cas de crise, de placer les assurés dans une situation défavorable, en incitant les patrons à congédier de préférence ceux de leurs ouvriers qui ont droit à un secours. En conséquence, dans le projet Andler, tous les ouvriers

1. Denjean, *L'assurance contre le chômage*, p. 27.

gagnant moins de 2.000 francs par an, à l'exception des apprentis, étaient contraints de verser une cotisation. L'administration de l'assurance était confiée à un établissement spécial dont les décisions pouvaient faire l'objet d'un appel devant une commission de 9 membres et d'un recours auprès du Conseil d'État. Afin d'alimenter la caisse, l'État, les employeurs et les assurés étaient mis à contribution. Quant au but de l'institution, il était de procurer à l'ouvrier sans-travail une occupation conforme à ses aptitudes, et de lui accorder des secours en espèces, lorsque cette occupation ne pouvait lui être trouvée et qu'on ne pouvait le rendre responsable du chômage qui l'affligeait.

Malgré l'enthousiasme que le projet souleva dans les milieux officiels, le Parlement refusa de le sanctionner. Enfin, après d'interminables discussions, de nombreux renvois à la Commission, le projet modifié fut adopté en 1899; mais l'opinion lui fut contraire et, par referendum du 7 février 1900, le peuple repoussa l'œuvre de ses représentants à une majorité de 5.478 voix contre 1.119.

Cependant, les Bâlois avaient une expérience trop longue du chômage et de ses conséquences pour renoncer à l'idée d'assurer le travailleur contre un risque aussi fréquent. A peine abandonnée par l'État, l'idée fut reprise par une Union ouvrière qui la réalisa.

La Caisse de Bâle. — Philanthropique et facultative, comme l'institution bernoise, la Caisse contre le chômage de la Fédération ouvrière de Bâle fut créée le 15 avril 1901. Sans caractère professionnel, elle débuta avec une centaine de membres recrutés parmi les

ouvriers du bâtiment, des industries métallurgiques et chimiques et même parmi les employés des magasins, s'adressant à tous les travailleurs qui demeuraient et besognaient à Bâle, depuis 3 mois. Son champ d'activité devait être très vaste puisqu'elle avait pour tâche, non seulement d'indemniser ses membres sans travail, mais encore de fournir des rapports sur l'état du marché du travail, soit à la presse, soit aux autorités publiques, d'accroître la solidarité de la classe ouvrière et de garantir contre toute réduction, durant les périodes de chômage, le salaire de ses membres épargnés. Quoique ses statuts n'eussent point écarté des sources de recettes les subventions que l'État et les communes seraient décidés à lui accorder, la caisse fut cependant un établissement totalement indépendant, dont les intérêts furent gérés par une commission élue, par l'assemblée des délégués et par l'assemblée générale des chômeurs. En fait, l'administration de cette institution fut entièrement aux mains de la classe ouvrière. Ceux des assurés qui n'appartenaient à aucune organisation ouvrière n'exercèrent aucune influence sur sa gestion. En matière d'administration, ils n'étaient consultés que pour la nomination de la commission de chômage, qui devait avoir lieu chaque fois que durant une semaine plus du $\frac{1}{6}$ de la totalité des assurés s'annonçait comme chômeur. Quant à cette commission, elle devait établir, d'entente avec le secrétariat ouvrier, un règlement. On institua deux classes de sociétaires. D'abord les membres honoraires qui acquittaient une cotisation annuelle de 10 francs et dont les droits se ramenaient à un seul, celui d'assister aux assemblées générales ; en second lieu, les membres actifs qui versaient une cotisation mensuelle de 40, 50 ou 60 cen-

times, suivant qu'ils touchaient un salaire de 4. 4,50 ou 5 francs par jour, et qui seuls participaient aux indemnités de chômage. Les ressources de la caisse devaient provenir, en plus des cotisations, de subventions et de libéralités. On attendait les premières des Corporations et de l'État, les secondes de dons généreux et de collectes. La détermination de l'indemnité journalière fut confiée à l'administration de la caisse, qui la fixa pour la première année à 1 franc et à 1 fr. 30 pour la seconde. On établit que seuls les assurés, qui auraient versé des cotisations pendant 6 mois et se seraient fait inscrire comme chômeurs au bureau du secrétariat ouvrier, auraient droit à l'indemnité, s'ils répondaient tous les jours à l'appel de ce bureau. Cette condition était imposée pour maintenir des rapports quotidiens entre les chômeurs et le bureau, afin que celui-ci put offrir immédiatement les emplois qui lui seraient signalés. Il va sans dire que, si l'assuré refusait un emploi qu'il pouvait occuper, il perdait, par cet acte même, tout droit à un secours. En outre, ce droit devait se réaliser, pour le même assuré, pendant six semaines seulement, au cours de l'année. Enfin, on avait prévu un délai de carence, soit une période durant laquelle l'assuré, quoique privé de travail, ne serait pas indemnisé, afin de réserver les secours pour les cas les plus sérieux et le délai fut fixé à 14 jours.

La caisse qui, nous l'avons déjà dit, réunit une centaine de membres actifs, lors de sa fondation, en compta 866 en 1902, 1.174 en 1903, 506 en 1904, 506 en 1906, et 401 seulement en 1905. Remarquons d'abord que ces chiffres sont très faibles, si l'on songe au champ d'application de l'assurance, et ensuite que la diminution considérable des membres en 1904, qui paraît surprenante,

s'explique lorsqu'on sait que les cotisations étaient payées très irrégulièrement et que les retardataires ne furent radiés qu'à la fin de l'année 1903. Le revenu des cotisations progressa de 2.161 francs à 2.338 francs de 1902 à 1903, pour retomber à 1.728 francs en 1904 et remonter à 1.848 en 1905. Quant aux contributions des membres honoraires, elles rapportèrent, bon an mal an, un millier de francs au cours des quatre premiers exercices. Sans les subventions¹, les cotisations des ouvriers eussent été manifestement insuffisantes à couvrir les dépenses et les contributions des membres honoraires n'eussent diminué le déficit que bien modestement. Ainsi, à titre d'exemple, si nous prenons l'exercice 1901-1902, nous constatons que les dépenses ont atteint le chiffre de 5.885 francs alors que les cotisations des assurés n'ont rapporté que 1.848 francs et celles des membres honoraires 945 francs.

Afin de remédier à cette situation en augmentant le nombre des adhérents de la caisse, on procéda en 1906 à une revision des statuts. D'ailleurs, au cours des premiers exercices déjà on avait dû leur apporter quelques modifications. Ainsi le délai de carence avait été réduit à 7 jours en 1903. D'autre part, comme on avait constaté que certains ouvriers cherchaient à exploiter la caisse, une disposition prise en 1904 avait réservé l'indemnité aux assurés ayant occupé un emploi pendant 4 mois au cours du semestre qui avait précédé leur mise au chômage. Quant aux prescriptions de 1906, elles limitèrent le droit d'adhésion aux ouvriers n'ayant pas atteint 55 ans, placèrent l'infirmité permanente au nombre de

1. L'Etat versa 1.000 francs, les deux premières années et 2.000 francs ensuite, la corporation de consommation 1.000 francs annuellement.

causes d'exclusion et portèrent l'indemnité journalière à 1 fr. 30 et 1 fr. 50, après avoir élevé toutes les cotisations mensuelles de deux sous. Mais cette réforme eut l'effet inverse de celui qu'on attendait. Des ouvriers, que la nature de leur travail met à l'abri du chômage et qui s'étaient affiliés à la caisse plus tôt par sympathie pour cette œuvre d'utilité générale que par intérêt personnel, un grand nombre fit défection. Néanmoins, la caisse compta 498 membres en 1906, 547 en 1907, 318 en 1908 et 290 en 1909. Au cours de ces mêmes années le produit des cotisations s'abaissa de 2.108 francs à 1.667 francs. Quant à la proportion des assurés qui recoururent à la caisse, elle devint de plus en plus forte. En 1908, elle atteignit à 58 %. Enfin, le retard dans les paiements des primes qui, nous l'avons dit, avait nécessité de nombreuses exclusions, s'aggrava encore, tandis que les dépenses augmentèrent chaque année. L'heure sonna où les fonds de la caisse se trouvèrent insuffisants à acquitter les indemnités journalières et où, pour distribuer quelques prestations réduites à 1 franc par jour, il fallut solliciter de l'État une nouvelle subvention. Ému par une telle pénurie des capitaux, le Gouvernement bâlois accorda, dès le 1^{er} janvier 1909, la subvention prévue pour cette année là. Mais une revision fondamentale de l'institution s'imposait. Cependant parce que, quelle que fut la solution acceptée, il fallait fatalement augmenter le taux des cotisations, l'assemblée générale des sociétaires, tenue le 29 février 1909, préféra dissoudre la caisse. Au cours de sa brève existence cette institution avait aidé 1.167 chômeurs et leur avait accordé près de 44.000 francs.

Si les résultats de la caisse de chômage de la fédération

ouvrière de Bâle ne furent pas plus satisfaisants, on peut en rendre responsable sa direction. A maintes reprises le Conseil d'État fut contraint de faire examiner les comptes de l'institution, et les rapports qui lui furent présentés l'obligèrent à formuler des vœux d'amélioration auprès de l'administration. Il semble surtout que l'on n'ait pas eu l'énergie de radier ceux des membres qui ne payaient pas leurs cotisations en dépit de toutes les sommations. Dans un mémoire le Dr Mangold¹ relève aussi que l'on ne contrôlait pas suffisamment si les chômeurs acceptaient effectivement le travail que le bureau du secrétariat ouvrier leur proposait, et qu'aucun rapport de gestion ne mentionne le procédé utilisé pour contrôler si les chômeurs ont travaillé pendant 3 mois dans le canton.

La disparition de la Caisse de l'Union ouvrière de Bâle ne porta cependant aucun préjudice à l'assurance contre le chômage dans le canton, puisqu'en 1910 l'État de Bâle-Ville se dota d'une Caisse cantonale d'assurance contre le chômage.

Après ce bref historique des trois premières caisses de chômage qui ont existé en Suisse, il est temps que nous donnions un aperçu systématique des institutions d'assurance, qui s'étaient développées dans le pays lorsque le Gouvernement fédéral jugea le moment venu d'intervenir. On peut grouper ces institutions en trois catégories : les institutions publiques, les institutions d'utilité publique et celle des Unions ouvrières.

Nous appelons institutions publiques celles qui, en vertu de lois ou de décrets, sont organisées par les corpo-

1. Mémoire concernant l'assistance cantonale aux chômeurs dans le canton de Bâle-ville, rédigé sur l'ordre du Conseil d'Etat par le Dr Mangold, Bâle, 1906, p. 59.

rations de droit public, contrôlées et largement subventionnées par elles. Si l'on omet la caisse de Saint-Gall, dont l'existence fut très brève, il ne se trouvait en Suisse que trois représentants de ce type d'assurance. La caisse de la ville de Berne ¹, celle de l'État de Bâle-ville et la Caisse cantonale de prévoyance pour l'industrie de guerre à Genève ; encore cette dernière fut-elle occasionnelle et temporaire. Beaucoup plus récente que celle de Berne, puisqu'elle fut fondée par une loi du 16 décembre 1909, la caisse cantonale de chômage de Bâle-ville devint rapidement plus importante que sa sœur bernoise. Elle admet tous les ouvriers, hommes et femmes, âgés de plus de 17 ans, habiles au travail, qui résident sur le territoire cantonal depuis 6 mois. Son statut organique, contenu dans la loi de fondation, se borne à poser les principes généraux de l'institution, abandonnant au Gouvernement le soin de réglementer par un décret toutes les modalités secondaires. Aussi est-ce le Conseil d'État qui fixe le montant des cotisations et celui de l'indemnité journalière, suivant la situation économique générale, et l'état de la Caisse. Cette dernière est administrée par une Commission nommée par l'État et les assurés, mais en fait elle est dirigée par l'office public de placement. Tous les frais de création et d'organisation ont été supportés par l'État, qui, en plus, a contribué aux ressources annuelles par une subvention qui atteignit 82.000 francs en 1913. La cotisation des assurés qui avait été fixée pour les premières années, suivant les classes, à 0,60, 0,80 et 1 franc fut élevée en 1914 à 0,70, 1 fr. 10 et 1 fr. 50, tandis que l'indemnité journalière, qui va-

1. Voir p. 11.

riaient primitivement entre 1 et 2 francs, atteignit par la suite des chiffres allant de 2 à 3 f. 20. Les secours de chômage, qui n'étaient versés à l'origine que pour 35 jours entièrement et pour 35 jours à raison de 50 %, le furent, à partir de 1914, pendant 50 jours intégralement et pendant 20 jours à raison de 50 %. En peu d'années, la caisse parvint à recruter un nombre important de membres. De 536 qu'il était à la fin du premier exercice, il atteignit 1.642 en 1913, tandis que les assurés des syndicats ouvriers n'étaient alors guère plus de 5.000 dans le canton. Ensuite et jusqu'en 1916, on voit osciller le chiffre des membres autour de 2.000. Quant aux prestations de la caisse, elles passent durant les cinq premiers exercices de 1.000 à 98.000 francs. De l'avis du Dr Hofmann¹ la Caisse de Bâle avait donné, dès 1916, des résultats pleins de promesses. Elle avait permis d'abandonner l'assistance pure et simple dont les effets sont démoralisants et d'astreindre les intéressés à subvenir eux-mêmes à une partie des charges que fait naître le chômage. Quant à la Caisse de prévoyance pour l'industrie de guerre à Genève créée en 1917, elle eut pour tâche, comme son nom l'indique, de prévenir le chômage que devait entraîner la cessation des hostilités et de permettre le retour sans heurt à une situation industrielle normale. La loi qui l'institua, la qualifia de temporaire, lui assignant une durée de 10 mois dont les six premiers sans indemnités aux chômeurs. Conformément à la courte durée de l'institution, les contributions des patrons et des ouvriers furent élevées, les indemnités de chômage, en revanche faibles, la durée du droit au secours longue,

1. Le subventionnement des Caisses de chômage par la Confédération. Rapport du Dr Hofmann, 16 septembre 1917 (traduction, p. 65).

l'organisation simple et le champ d'application de l'assurance considérable. Cette caisse n'entra en activité que le 1^{er} juin 1917 avec un effectif de 75 entreprises inscrites.

En résumé, les caisses publiques ne jouaient pas en Suisse un rôle important dans l'assurance, puisque, en fin 1916, elles n'assuraient entre toutes que 3.000 ouvriers.

Ni plus nombreuses, ni plus importantes, n'étaient les institutions d'utilité publique. La première en date, la Caisse d'assurance contre le chômage involontaire à Genève, instituée le 1^{er} décembre 1904, combattue dès son origine par les anarchistes et les syndicalistes, ne put pas se développer. Jamais elle ne compta plus de 62 membres; en 1915, nous n'en voyons figurer que 3 dans la statistique. On peut encore ranger parmi les institutions d'utilité publique la caisse de chômage des ouvriers et ouvrières de l'Industrie horlogère du canton de Berne, qui, fondée en 1910 par la Direction bernoise du Département de l'Intérieur, n'était cependant pas une caisse publique, puisqu'elle avait été organisée comme une fondation au sens des articles 80 et suivants du code civil suisse et n'était soumise qu'à ce titre à la surveillance de l'État. Une partie de son capital fut recueilli au moyen d'une loterie publique, mais parce qu'elle ne devait entrer en activité que lorsque son capital aurait atteint le demi-million, elle n'avait encore aucun assuré en 1917.

Comme il apert de ces brèves indications, les caisses publiques et semi-publiques n'avaient pas donné de brillants résultats en Suisse. Indépendamment de leurs défauts constitutionnels, on a trouvé plusieurs raisons à

leur insuccès. Signalons tout d'abord les dissensions qui s'élevèrent au sein même des partisans de ces caisses : les uns demeurant fidèles au principe de l'obligation, tandis que les autres se montraient d'irréductibles défenseurs de la liberté. Paralysant les meilleures volontés, ces dissensions inspirèrent de la défiance aux municipalités.

D'autre part, la crainte de voir affluer les étrangers en Suisse, si l'on y multipliait les caisses d'assurance, arrêta beaucoup de généreux élans. C'est à cette crainte, affirme Lefort ¹, qu'il faut attribuer l'échec que subit au grand Conseil bernois en 1897 le projet du Dr Wassilief. Ce projet était intéressant, parce qu'il faisait reposer pour la première fois l'assurance contre le chômage sur le principe de la capitalisation. En effet, il suspendait pour les assurés le droit à l'indemnité jusqu'au jour où leurs cotisations accumulées eussent constitué une somme mathématiquement déterminée. Il est fort regrettable qu'une crainte aussi vaine l'ait fait écarter. Signalons ensuite les luttes dans les parlements, entre les députés des campagnes et ceux des villes, les premiers redoutant que l'assurance ne contribuât encore à dépeupler la terre au bénéfice des cités. Enfin, on ne saurait omettre la résistance des syndicats ouvriers, ni les difficultés énormes que soulevaient la participation patronale aux charges de l'assurance.

A côté des institutions officielles se trouvaient les caisses d'assurance des Unions ouvrières, parmi lesquelles on peut distinguer d'abord les caisses syndicales, ensuite les caisses organisées en dehors des cadres professionnels, enfin celles qui se caractérisent par l'appel au concours financier des patrons.

1. Lefort, *op. cit.*, t. I, p. 183, note 1.

I. Les Caisses syndicales de chômage se caractérisaient au début du mouvement, tout au moins, par leur défaut d'indépendance ; leur comptabilité se confondait avec la comptabilité générale du syndicat. Il n'existait qu'une caisse, à laquelle les membres ne versaient qu'une cotisation. Cette cotisation servait à couvrir le risque de chômage, en même temps que d'autres risques, tels : la grève ou la maladie. Ces caisses se caractérisaient encore par le fait qu'elles attachaient plus d'importance aux secours de route et de déménagement qu'aux indemnités de chômage. Ainsi organisée, il est clair que l'assurance syndicale était nettement professionnelle, puisque les syndicats n'admettent que les ouvriers d'un même métier ou en tous cas de métiers connexes. En se basant sur leurs couleurs politiques, on peut diviser ces associations en trois groupes : 1. l'Union suisse des fédérations syndicales dont la tendance est sociliste. 2. l'Union syndicale chrétienne sociale, qui base ses revendications sur les encycliques pontificales, enfin les fédérations neutres, qui recrutent leurs membres dans les milieux bourgeois.

1. L'Union suisse des fédérations syndicales était le plus important de ces groupes, parce qu'il réunissait la plus grande quantité de fédérations et aussi les fédérations qui comptaient le plus grand nombre d'adhérents. C'est la fédération suisse des typographes qui, nous l'avons déjà dit, vint la première en aide à ses membres chômeurs. Le nombre de ses adhérents qui, en 1900 était de 638, est allé toujours croissant et a atteint près de 4.000 en 1916. Si, au début, la caisse de cette fédération disposa de ses fonds surtout pour verser des viatiques, au cours des années les indemnités de chômage tinrent une place de plus en plus importante dans ses dépenses,

et, en 1916 le viatique ne lui coûtait plus que 69 francs, alors que les indemnités absorbèrent, à elles seules, plus de 85.000 francs. Ensuite, en 1888, nous voyons la fédération des typographes de la Suisse romande imiter la fédération suisse. La statistique nous apprend qu'en 1900 cette fédération romande comptait 648 membres, qu'elle dépensa près de 2.000 francs en viatique et 1.300 seulement en indemnités journalières, alors qu'en 1916 elle possédait plus de 1.000 adhérents, affecta 526 francs seulement aux viatiques et 8.000 francs aux indemnités de chômage. Il va sans dire qu'il serait par trop fastidieux de passer en revue toutes les fédérations de cette Union, aussi nous bornerons-nous à quelques considérations générales. Tout d'abord, il nous est impossible de mettre en lumière les chiffres des cotisations mensuelles que versaient les assurés pour se couvrir contre le risque de chômage, parce que, comme nous l'avons rapporté, il n'y avait que très peu de fédérations qui tinssent une comptabilité distincte pour cette assurance. Nous ne pouvons qu'indiquer par un tableau l'augmentation des prestations totales exécutées par les membres envers les Caisses syndicales.

Les cotisations annuelles acquittées par un membre furent les suivantes¹ :

		En 1904	En 1912
Fédération des ouvriers	sur métaux	12.00	34.40
—	du bâtiment.	4.80	21.40
—	relieurs.	7.20	39.00
—	de l'industrie textile.	4.20	14.00
—	charpentiers	13.00	21.00

1. Le tableau est extrait du procès-verbal du Congrès suisse des Unions ouvrières tenu à Zurich les 13-14 et 15 septembre 1914 (p. 12).

D'autre part, l'aide accordée par les caisses à leurs membres sans travail s'accrut incessamment au cours des années, non seulement parce que l'indemnité journalière fut élevée, mais encore parce que cette indemnité fut octroyée pendant un temps plus considérable, comme le montrent les chiffres ci-dessous :

	Indemnité de chômage		Maximum de durée de l'indemnisation	
	en :		en :	
	1904 Frs.	1916 Frs.	1904 jours	1916 jours
Fédération suisse :				
des typographes.	2.50	3 à 3.50	70	72 à 96
des lithographes.	1 à 2	3 à 4.50	63	72
des ouvriers sur métaux	1-1,80	2 à 2.50	42	46
des charpentiers.	0,50-1,50	1 à 1.75	42	36

Est-il utile de dire que c'est le développement considérable de l'assurance au sein de l'Union suisse des fédérations syndicales qui permit aux caisses d'aider plus largement leurs chômeurs ? Constatons que le développement s'est accompli au cours des années, en largeur et en profondeur. L'assurance, qui n'avait été acceptée que par 7 fédérations en 1907, fut introduite dans cinq autres avant la fin de l'année 1915 ; d'autre part, les fédérations, qui luttèrent contre le chômage, recrutèrent un nombre toujours plus grand d'adhérents. Si, en 1904, l'Union ne réunissait encore que 12.000 assurés, elle en comptait près de 60.000 en 1916. Notons en terminant que si les syndicats de cette Union n'ont versé en 1904 que 15.000 francs à titre d'indemnité journalière, en 1916, ils ont dépensé, à ce titre, plus de 150.000 francs.

2. L'Union syndicale chrétienne sociale, dont les fédérations n'apparurent chronologiquement qu'après celle

de l'Union suisse des fédérations syndicales, ne comptait en 1906 que six sections qui vinssent effectivement en aide à leurs chômeurs. Mais, huit ans plus tard, toutes les fédérations de cette Union avaient introduit l'assurance contre le chômage. Au début les caisses centrales des fédérations avaient versé des secours de chômage sans prélever de cotisations spéciales à cet effet et sans tenir une comptabilité distincte pour cette branche d'assurance. Mais avec le temps la défectuosité de ce système se fit sentir et en 1916 certaines fédérations réservèrent une part de la cotisation payée à la caisse centrale pour l'affecter à cette assurance. Ainsi, dans les fédérations de l'industrie du vêtement et de l'industrie du bois, il était prélevé, pour la caisse de chômage, une somme de 10 centimes par semaine et par membre sur la cotisation hebdomadaire centrale. D'autre part, la fédération des ouvriers de l'industrie textile graduait les versements à la caisse de chômage suivant les classes de cotisations des assurés¹. Ils étaient hebdomadairement de 10, 15, 20 et 25 centimes. Quant au secours de chômage, il était loin d'être le même pour tous les assurés. Afin de déterminer son montant, les fédérations avaient établi des barèmes qui considéraient les classes de cotisations, le temps d'adhésion des sociétaires, leur état de famille et parfois même leur sexe². On peut se rendre

1. Dans toutes les fédérations on avait établi un certain nombre de classes d'après le salaire des travailleurs.

2. Il est évident que chaque fédération ne tenait pas compte de tous les critères de graduation. Ainsi la fédération des ouvriers du bois avait adopté la graduation des secours d'après la durée d'affiliation du sociétaire, tandis que celle des ouvriers relieurs avait recouru au critère du sexe et que dans la fédération des ouvriers de l'industrie textile on tenait compte de l'état de famille du chômeur. Cependant la fédération des ouvriers de l'industrie sur métaux avait choisi un double critère, celui de la durée de l'affiliation et celui des classes des cotisations.

compte de la valeur de cette indemnité et de son élévation dans le temps, par le tableau suivant :

	Indemnité journalière		Maximum des droit	
	1906 Frs.	1916 Frs.	1906 Frs.	1916 Frs.
Fédération de l'industrie				
« du bois.	1	1 à 2.50	20.00	20 à 60
« des métaux.	1 à 18.80	0.60 à 2.	20.00	20 à 35
« textile.	1	1 à 3.60	20.00	20 à 50
« du vêtement	1	0.80 à 2.50	34.00	15 à 60

De plus, en 1906, le droit aux indemnités ne naissait, en règle générale qu'après le versement de 52 cotisations hebdomadaires, tandis que deux ans plus tard, il prenait naissance après l'acquittement de 26 cotisations, dans la plupart des sections. Notons encore que les fédérations accordaient aussi des secours de route et de déménagement. Les premiers n'étaient dû, en général, qu'après une affiliation d'une année et il n'était point rare qu'ils fussent gradués suivant les classes de cotisations. Quant aux seconds, ils étaient accordés après versement de 52 cotisations hebdomadaires à des adhérents mariés, qui étaient contraints, par suite de chômage ou de renvois arbitraires, d'aller habiter dans une autre localité. Il est intéressant de constater que ces divers secours, au cours des années, perdirent de leur importance par rapport aux indemnités de chômage. Ainsi la fédération des ouvriers de l'industrie sur bois, qui, en 1913, affectait plus de 2.000 francs aux secours de route et de déménagement alors qu'elle n'en accordait que 2.400 à titre d'indemnité de chômage, ne consacrait plus en 1915 que 200 francs à ces divers secours, tandis qu'elle versait près de 4.000 francs à titre d'indemnité journa-

lière. Enfin, on peut se rendre compte de l'importance que prit, au cours des ans, l'indemnité contre le chômage dans l'Union syndicale chrétienne sociale en rapprochant quelques chiffres. Si cette Union n'avait dépensé que 231 francs en secours de chômage pendant l'année 1905, alors que le total de ses dépenses en secours se montait à 4.000 francs, au contraire, en 1916, nous voyons que 7.300 francs sont allés aux sans-travail, tandis que les dépenses de la caisse ne dépassaient pas 13.000 francs. Relevons encore qu'en cette année-là l'Union comptait 9 fédérations et rassemblait 2.700 assurés.

3. Les fédérations neutres. Dans ce groupe nous plaçons les fédérations qui n'avaient aucun caractère politique ni religieux et qui d'ailleurs n'étaient pas organisées en Union. Parmi elles, la première qui s'occupa de ses chômeurs fut la Fédération des dessinateurs de la Suisse orientale. En 1896, afin de soustraire ses membres à l'assurance obligatoire de Saint-Gall, cette fédération institua une Caisse de chômage qui allouait, contre paiement d'une prime de 0,30 ou 60 centimes, une indemnité journalière de 1 franc ou 1 fr. 60. Au cours des sept premières années de son activité, cette caisse, grâce à la situation exceptionnelle de ses membres, ne vint en aide qu'à 7 d'entre eux pour une somme totale de 298 francs. Ensuite et jusqu'à la guerre, la Caisse n'eut à payer des indemnités de quelque importance que dans les années 1908-1912 et 1913¹. Mais dès la déclaration des hostilités les

1. Année	Nombre de membres	Primes	Secours de chômage
1908	609	2.664 fr.	1.555 fr.
1909	689	6.413 fr.	1.877 fr.
1913	965	10.895 fr.	1.164.50

2/3 des sociétaires se trouvèrent sans travail ; aussi la dépense en secours de chômage pour l'année 1914 s'éleva-t-elle à près de 22.000 francs, alors que la fédération comptait un millier de membres. A peu près en même temps que cette fédération, l'Association des commis de Genève, dont la fondation remontait à 1867, avait adopté l'assurance contre le chômage. L'aide qu'elle accorda pendant de nombreuses années à ses membres sans travail fut insignifiante ; cependant, en 1915, l'association qui comptait 900 assurés dépensa 1.036 francs en indemnités de chômage. Si nous nommons encore la Société suisse des commerçants dont la caisse d'épargne contre les suites du chômage, instituée en 1902, se développa très lentement ¹, et la Fédération suisse des contre-maîtres qui, à partir de 1908, aida 30 à 40 membres annuellement, en leur octroyant des secours de chômage qui varièrent entre 30 et 120 francs, nous aurons terminé le bref exposé, que nous voulions dresser des institutions syndicales d'assurance.

II. Il est temps de dire quelques mots des institutions d'assurance que les Unions ouvrières avaient organisées en dehors des cadres professionnels. Leur caractère propre était d'accepter tous les ouvriers qui habitaient et travaillaient sur un territoire déterminé, depuis un temps déterminé, sans considérer leurs métiers. Ici, nous serons forcément brefs, parce que, depuis la disparition de la caisse de l'Union ouvrière de Bâle en 1909 ², ce type d'assurance n'était plus représenté sur le territoire fédéral

1. En 1916, elle ne comptait que 285 assurés.

2. Voir p. 31.

que par la caisse de l'Union ouvrière libre de Saint-Gall et des environs. Recrutant ses membres au sein de l'Union ouvrière sus-nommée, cette caisse était administrée par le comité de ce groupement. Mais, contrairement à ce que l'on pourrait croire, les membres de l'Union n'étaient pas obligés de s'assurer. C'est ainsi qu'en 1915, des 195 membres qu'elle comptait l'Union, 19 seulement s'étaient inscrits à la caisse. Une notable augmentation du nombre des participants se marqua cependant en 1917, puisque vers le milieu de cette année-là le nombre des assurés s'éleva à 54. Un règlement dressé en 1914 avait établi des cotisations variant de 0,30 à 1 fr. 30 suivant les classes des assurés, et des indemnités correspondantes allant de 1 à 3 francs. D'ailleurs les prestations de la caisse furent très minimales ; en 1915, elle ne versa que 147 francs à ses chômeurs et en 1916 deux membres sans travail se disputèrent la somme de 200 francs. On a regretté que ce type d'assurance ne se soit pas développé, car son caractère « professionnel » empêche les caisses d'utiliser l'assurance contre le chômage à des fins illégitimes, telle la grève.

III. Enfin, les institutions d'assurance contre le chômage qui se caractérisent par l'appel au concours financier des patrons étaient toutes, en Suisse, des caisses qui n'assuraient que contre le chômage des temps de crise. La première en date, la Schweizerische Stickenkrisenkasse (Caisse de crise de la broderie suisse) composée d'une caisse centrale et de plusieurs caisses de sections, adressait d'abord aux membres de l'Union suisse des brodeurs à la main, mais admettait aussi les brodeurs en fabrique et les brodeurs isolés. A nouveau, il nous est impos-

sible de dégager le chiffre des cotisations que payaient les membres, mais nous savons que la caisse versait aux assurés, après un mois de « sociétariat » une indemnité de chômage de 1 fr. 20 aux femmes et de 2 francs aux hommes. Ce subside n'était accordé que pendant les crises et au plus durant 50 jours, au cours d'une année. Quant aux ressources des caisses, elles provenaient tant des cotisations que du fonds de secours de la broderie (Hilfsfond). Constitué en 1905 par les corporations saint-galloises de la broderie pour provoquer, par l'appât des subventions, la création des caisses ouvrières de crise, ce fonds était alimenté par des cotisations volontaires que versaient non seulement les patrons de l'industrie de la broderie, mais encore les personnes qui tirent profit de cette industrie, les commissionnaires exportateurs, les banquiers et les marchands. Un comité composé d'industriels et de bourgeois de Saint-Gall administrait ce fond et déterminait le taux de la subvention accordée aux caisses de crise. Pour les trois premières années ce taux fut fixé au 50 % des sommes versées par les caisses à titre de secours, mais il fut décidé, que, en aucun cas, il ne serait accordé plus de 1 franc par jour et par membre. Nous devons remarquer que l'organisation générale de la caisse de crise de la broderie suisse laissait fort à désirer. Ainsi ses statuts ne déterminaient pas s'il appartenait aux sections, au Comité central de la caisse ou à la Commission du fond de secours, de se prononcer sur la survenance d'une crise. Cette caisse ne vécut d'ailleurs que de 1905 à 1908 et ne compta jamais plus de 500 membres affiliés aux dix sections de l'Union suisse des brodeurs à la main. Il est clair que si le fond de secours de la broderie voulait jouer un rôle utile, il était nécessaire

qu'il aidât un nombre d'ouvriers plus considérable. Sous l'impulsion du pasteur Eugster, la fédération centrale des sociétés professionnelles de la broderie de la Suisse orientale et celle de l'industrie de la broderie, organisèrent aussi des caisses de crise, en sorte qu'en 1907, le « Hilfsfond » subsidait une soixantaine de caisses qui rassemblaient près de 1.700 adhérents. Mais l'aide patronale fut très modeste. Alors que les trois groupements précités recueillirent en 1907 la somme de 13.475 francs à titre de cotisations, ils ne touchèrent qu'un subside de 2.068 francs.

En 1908, nous l'avons dit, la Fédération suisse des brodeurs à la main prononça sa dissolution. Elle fut remplacée par la nouvelle « fédération des ouvriers de la broderie suisse au métier à main » et par la fédération suisse des ouvriers de l'industrie textile qui s'affilia à l'Union syndicale suisse. Enfin, en 1909, la Fédération des ouvriers chrétiens-sociaux de l'industrie textile succéda à la fédération centrale des sociétés de la broderie de la Suisse orientale.

Ce grand mouvement de revision n'augmenta pas beaucoup le nombre des assurés, puisqu'au début de 1913 les quatre fédérations subsidées par le fond de secours ne comptaient encore que 3.287 membres. En regard des avantages que retiraient les ouvriers de leur affiliation aux Caisses de crise, le chiffre ci-dessus est très faible. Moyennant une cotisation de 6 francs par an, un membre d'une caisse ordinaire obtenait en cas de chômage, en temps de crise, il est vrai, une indemnité quotidienne de 2 fr. 50 qui pouvait se répéter 50 fois au cours de l'année. L'indemnité avait été relevée parce que le fond avait porté sa subvention de 50 à 60 %. On expliqua le

défaut d'enthousiasme des ouvriers en relevant que le plus souvent le travail manque sans qu'il y ait une crise généralisée et l'on recommanda, comme stimulant, l'introduction d'une véritable assurance contre le chômage. Au début de 1913, la Commission du fond de secours se laissa convertir à cette idée et accorda une subvention à titre d'essai et pour un an seulement à la Fédération des brodeurs à la main, afin de lui permettre d'indemniser, hors des temps de crise, ses membres sans travail. On fixa le maximum de l'indemnité journalière à 1 fr. 50 et celui de la durée de l'indemnisation à 50 jours par an. Quant à la subvention du fond de secours, elle devait s'élever dans ce cas aussi au 60 % des sommes payées par la Fédération à ses membres chômeurs. Il parut nécessaire de limiter l'essai à une seule fédération et à une seule année parce que l'on craignait que la charge financière ne fut excessive pour ceux-là qui la devaient supporter. L'expérience fut concluante. Ni le fond de secours de la Broderie, qui déboursa cette année-là près de 20.000 francs alors que ses prestations annuelles n'avaient jamais dépassé 8.500 francs, ni les caisses des fédérations ne pouvaient supporter définitivement ce surcroît de charge. Aussi le 1^{er} mai 1914 revint-on au système de l'assurance pour les temps de crise.

En résumé, le troisième type d'assurance contre le chômage, celui qui se caractérise par le concours financier des employeurs, n'avait pas pris en Suisse le développement que l'on espérait lorsqu'on l'institua.

Il va sans dire qu'il nous eut été aisé d'accorder de plus amples développements à l'exposé que nous venons de faire, mais nous avons l'intention seule de mettre en lumière les principaux caractères des institutions d'as-

urance qui existaient en Suisse avant 1917 et l'importance relative de leurs catégories. Il nous reste cependant à remarquer que les institutions des Unions ouvrières, qui étaient les plus nombreuses et les plus développées, et notamment celles des syndicats, n'étaient guère des institutions d'assurance au sens juridique et actuariel du mot. En effet, entre les syndicats et leurs membres ne s'établissait aucun lien de droit, qui, en cas de chômage, conférât aux seconds la qualité de créancier vis-à-vis des premiers et les autorisât à réclamer devant les tribunaux le paiement des allocations statutaires. Ensuite, un rapport purement empirique existait entre les cotisations versées par les membres et les prestations promises par les Caisses. Les syndicats n'établissaient pas scientifiquement le montant des indemnités de chômage, en tenant compte de leurs ressources et du calcul des probabilités, ce qui, d'ailleurs, eut été pratiquement impossible, puisque une cotisation globale servait à couvrir de multiples risques.

En fait, lorsque la guerre eut éclaté, le chômage atteignit des proportions si inusitées que plusieurs syndicats décidèrent la suspension des secours de chômage et ne les rétablirent qu'après avoir fait subir à l'indemnité journalière une notable réduction. Ainsi, en fut-il de la Fédération suisse des ouvriers sur métaux qui, pendant tout le mois d'août 1914, n'indemnisait aucun de ses chômeurs et n'accorda qu'à partir du 7 novembre les secours statutaires, après les avoir réduits à 1 franc par jour. On peut citer aussi la Fédération des ouvriers du commerce et des transports, celle des ouvriers de l'industrie du bois, la première, pour avoir réduit ses secours de chômage, lorsque les hostilités commencèrent et la seconde pour les avoir suspendus.

Mais il faut reconnaître, qu'en général, les caisses syndicales supportèrent assez bien la première épreuve vraiment sérieuse qui leur advint et que les mesures qu'elles jugèrent nécessaires en 1914 leur furent dictées, bien plutôt par une idée de prévoyance que par une nécessité immédiate. En face d'un avenir aussi incertain, les caisses craignirent d'indemniser trop largement la première période de chômage au détriment de celles qui pouvaient advenir si la guerre se prolongeait. Il n'en reste pas moins vrai que les allocations, que ces caisses accordaient à leurs membres chômeurs, avaient un caractère de précarité qui est inconciliable avec une notion d'assurance.

II

LES SUBVENTIONS ACCORDÉES PAR LE CANTON ET LES COMMUNES AUX CAISSES DE CHOMAGE

Pendant une vingtaine d'années, les gouvernements cantonaux se désintéressèrent totalement des caisses syndicales de chômage. Le Dr Hofmann¹ attribue cette attitude d'abord à l'absence presque complète de base légale, permettant d'accorder des subventions à l'assurance privée, ensuite à la crainte qu'inspirait aux syndicats toute ingérence de l'État, enfin à l'ignorance où l'on était du chômage et de l'assurance qui le combat. Mais le jour arriva, et il devait arriver, où l'on reconnut que le défaut de base légale ne constituait pas une entrave iné-

1. Préavis précité pp. 6 et 7.

luctable et qu'aussi l'ingérence étatique pouvait être circonscrite. Quelques cantons accordèrent des subsides à des caisses syndicales de chômage sans s'appuyer sur des lois spéciales et le nombre des syndicats qui demandèrent cette aide s'accrut rapidement. Ce mouvement se marqua vers 1910. Il faut reconnaître aussi que cependant les autorités et le public avaient acquis des idées plus adéquates du chômage et de ses remèdes. L'usage de caisses syndicales avait révélé et leur utilité et la bonne gestion de leurs administrateurs. Une des craintes les plus vives que nourrissait le Pouvoir public, la crainte que l'argent commun ne servît aux classes ouvrières à prolonger les grèves, fut écartée par la distinction, que posèrent les syndicats, entre les allocations de chômage et celles qui étaient accordées en vue d'encourager les luttes sociales. Tant que des discriminations aussi essentielles n'avaient point été établies, il était impossible que les États accordassent des subventions aux caisses de chômage des syndicats ouvriers.

II. Il est intéressant de constater que les premières subventions accordées aux caisses privées ne le furent pas dans le canton de Saint-Gall, qui pourtant possède depuis 1894 déjà des bases légales appropriées, mais dans l'État de Bâle-ville, dont la loi relative à la subvention des caisses de chômage date de 1909. Les premiers subsides y furent versés en 1903, tandis qu'à Saint-Gall on n'en alloua que quatre ans plus tard. Ailleurs, nous verrons la raison de ce retard, ici, relevons qu'en 1897 déjà la députation catholique avait demandé au Grand Conseil bâlois, mais sans succès, d'instituer une loi autorisant de telles subventions. Représenté deux ans plus

tard, le projet fut appuyé par les démocrates, mais écarté par le Gouvernement sous le fallacieux prétexte que le problème n'était pas assez clair. Ces deux tentatives ne furent pas tout à fait vaines, cependant, puisque, dès 1903, on inscrivit au budget de l'État un crédit de 3.000 francs en faveur des caisses de chômage. Mais, parce que cette somme paraissait peu importante, le Parlement ne subordonna à aucune condition l'octroi de cette aide. Il chargea le Gouvernement de déterminer d'après la situation des caisses syndicales, la somme globale qui serait octroyée à chacune d'elles. La « Typographia » de Bâle toucha 300 francs en 1903 et 1904 et 400 francs les années suivantes. Si cette subvention fut si modeste, c'est en considération de la faible part de la classe ouvrière qui pouvait accéder à cette caisse. Dès 1908 la Fédération suisse des ouvriers sur métaux reçut une aide de 500 francs et l'année suivante l'Union syndicale chrétienne sociale se faisait rembourser le 1/3 des sommes qu'elle avait versées pour l'assistance locale de ses chômeurs. Puis d'autres institutions furent agréées ; l'État bâlois dépensa à titre de subventions 2.708 francs en 1908, 1.833 francs en 1909 et 1.715 francs en 1910. Cependant, dès 1907 le Conseil d'État avait jugé le moment venu de régler par voie légale l'octroi de ces subsides, afin de leur donner une base principielle. Mais ce n'est que par la loi de 1909 qui institua, nous l'avons vu, la caisse cantonale d'assurance contre le chômage, que le Parlement donna satisfaction au Gouvernement. Un chapitre de cette loi fut consacré au régime des subventions. Furent seules autorisées à bénéficier de l'argent commun les caisses privées qui existaient depuis six mois et comptaient 50 membres résidant depuis six

mois sur le territoire de l'État bâlois, à condition encore qu'elles observassent certaines prescriptions. Elles ne devaient d'abord n'indemniser que des personnes habiles au travail, agréées par la caisse depuis six mois, et qui souffraient d'un chômage involontaire. Pour préciser cette dernière notion, la loi indiquait plusieurs causes de refus des secours, savoir : un chômage consécutif à un départ volontaire, à un acte autorisant le renvoi immédiat, ou à la grève ; le refus sans juste motif d'un travail offert (parmi ces motifs figurent le droit de ne pas accepter une place rendue vacante par la grève ou un lock-out) ; le dol, consistant à fournir des indications sciemment fausses sur les circonstances dont dépend le droit aux secours où le montant de ceux-ci. Elles devaient ensuite limiter le droit au secours à dix semaines et le montant maximum des allocations aux $\frac{2}{3}$ du salaire perdu, enfin, demander la subvention par écrit en produisant les pièces justificatives énumérées par une ordonnance. La loi de 1909 décida que les subventions varieraient avec la somme des cotisations payées aux caisses et la somme des secours par elles versée. Une part de cette subvention, représentant 20 à 40 % des primes, fut affectée à la constitution d'un fond de réserve, mais parce qu'il n'était pas raisonnable de laisser croître indéfiniment ce fond, il fut ordonné que, si les réserves atteignaient un chiffre que le Gouvernement déterminerait pour chaque caisse, cette part de subvention ne serait plus octroyée avant que le fond ait à nouveau diminué. L'autre part de subvention, qui devait se monter entre 30 et 60 % des sommes accordées par les caisses à leurs membres chômeurs, avait pour but d'accroître le nombre des prestations de l'institution. En fait,

de 1910 à 1913, parce que les cinq caisses syndicales subventionnées n'exigeaient de leurs membres aucune cotisation spéciale pour couvrir le risque de chômage, il ne fut pas possible de verser la part des subventions afférente aux primes. Aussi, en 1913, procéda-t-on à une revision de la loi. Les nouvelles dispositions portèrent que les subventions cantonales pourraient s'élever jusqu'à 65 % de la somme versée par les caisses à titre de secours et qu'éventuellement une partie de la subvention que le Gouvernement déterminerait irait alimenter un fond de réserve. Vint la guerre. Le nombre des caisses subventionnées s'accrut et l'État leur accorda les subventions maxima à cause de la situation économique anormale qui s'établissait. Plus outre, les caisses furent autorisées à ne plus constituer de réserves, mais en revanche, on les contraignit à limiter leurs prestations aux minima statutaires. Si, en 1911 et 1912, l'aide de l'État se monta à 3.000 francs alors que cinq syndicats y firent appel, en 1913 cette aide s'éleva à 5.000 francs, en 1914 six caisses touchèrent 17.000 francs, enfin en 1915 huit caisses syndicales se disputèrent une subvention de 45.000 francs.

Après Bâle-ville, le canton de Saint-Gall accorda lui aussi des subventions aux caisses de chômage, mais ce fut en 1907 seulement. Cependant l'art. 6 de la loi contre les suites du chômage du 18 mai 1894 accordait déjà la faculté d'octroyer « des subventions officielles contre les conséquences du chômage aux associations libres, sous la condition naturelle que les associations tendissent vers leur but et fournissent de cette tendance une preuve suffisante », ainsi que s'exprimait le message du Conseil d'État du 24 avril 1894. Mais, aux termes de ce même

message les subventions étaient destinées à aider des institutions nouvelles en vue de faciliter leurs premières années d'existence. Le gouvernement souhaitait alors aider les efforts que déployaient les ouvriers brodeurs pour organiser, d'après les catégories de métiers, des institutions facultatives d'assurance. Or, ce n'est pas à une nouvelle institution, mais à une ancienne que devait d'abord profiter la disposition légale précitée et ce, treize ans après sa promulgation. Ce n'est, en effet, qu'en 1907, comme nous l'avons dit, que la caisse syndicale de la « Typographia » obtint un subside. Le taux de ce secours fut fixé d'abord à 30 %, puis à 35 % et à partir de 1912 à 50 % de la somme versée par la Caisse syndicale à ses membres chômeurs. L'octroi de ce secours fut soumis aux conditions établies par l'art. 4 de la loi du 18 mai 1894, qui déclarait d'abord :

« Les statuts d'une association d'assurance de ce genre sont arrêtés, avec le concours d'une représentation équitable des milieux ouvriers intéressés, par le Conseil municipal et, lorsque l'association embrasse plusieurs communes, par les Conseils municipaux des communes intéressées ».

Cet article prescrivait ensuite que les statuts seraient soumis à l'approbation du Conseil d'État, et devraient, premièrement, instituer une commission de 5 membres pour administrer la caisse ; secondement, fixer le maximum des cotisations mensuelles à 0 fr. 30, le minimum de l'indemnité de secours 1 franc, et la durée de l'indemnisation à 60 jours par an ; troisièmement, stipuler qu'aucune indemnité ne serait accordée au chômeur fautif, ni à celui qui n'a pas acquitté ses cotisations pen-

dant six mois; quatrièmement, instituer un bureau de placement annexé à la Caisse. Ce régime dura jusqu'en mai 1914, époque à laquelle apparut un arrêté du Conseil d'État qui modifiât les conditions auxquelles était subordonné l'octroi du subside. Mais les perturbations économiques, engendrées par la guerre, empêchèrent l'application de ces nouvelles dispositions. Aussi le 29 octobre de la même année, parut un autre arrêté, qui non seulement contenait les prescriptions extraordinaires nécessitées par les circonstances, mais encore faisait dépendre l'octroi des subventions des conditions suivantes :

a) Les caisses doivent, à partir du 1^{er} janvier 1915, tenir, pour l'assurance contre le chômage, une comptabilité distincte de celle de l'administration générale de l'association.

b) Elles ne doivent verser de secours qu'aux seuls chômeurs qui ont payé leurs cotisations pendant six semaines et qui sont victimes d'un chômage de plus de 5 jours consécutifs.

c) Leurs chômeurs doivent avoir droit à l'indemnité journalière pendant vingt jours au cours d'une année et ceux qui sont chargés de famille doivent bénéficier d'une indemnité de 20 % plus élevée que l'indemnité ordinaire.

d) Des secours de chômage partiel seront distribués par les caisses, lorsque la réduction du travail aura duré plus de trois semaines et que le salaire d'un mois aura été réduit de 50 % au moins.

e) Enfin, la demande de subvention doit être présentée sur un formulaire dont la teneur est prescrite.

On peut se rendre compte par le tableau suivant du

développement que prit, au cours des années, cette branche de subventions dans le canton de Saint-Gall :

Années	Nombre de caisses subventionnées	Montant de la subvention en francs
1907	1	480
1908	7	1.438
1909	4	735
1910	4	1.285
1911	6	1.165
1912	7	2.669
1913	8	18.174
1914	16	43.785
1915	16	30.265
1916	20	26.268

Disons en terminant ce paragraphe, que, si l'art. 6 de la loi saint-galloise de 1894 ne fut pas appliqué avant 1907, c'est que, dans l'intention du législateur, cette application était subordonnée à l'appui financier qu'il souhaitait accorder aux caisses communales. Le rôle de ces dernières lui paraissait essentiel, tandis qu'il n'accordait qu'une importance secondaire à celui que pouvaient jouer les autres caisses. Le douloureux échec de la caisse communale de Saint-Gall porta préjudice aux caisses privées. Comme les dispositions principales de la loi étaient inapplicables faute d'objet, on ne se soucia plus des dispositions secondaires. Il est intéressant d'ailleurs de relever que si, en 1894, le Parlement saint-gallois avait accordé des subventions aux caisses syndicales, c'était par crainte que ces caisses se crussent par trop mal partagées par rapport aux caisses publiques, tandis que vers 1910 on dut songer, en Suisse, à établir un contre-poids à l'assurance syndicale en créant des caisses neutres.

A peu près en même temps que celui de Bâle-ville

l'État de Genève se dota d'une loi accordant des subventions aux caisses professionnelles d'assurance contre le chômage. Entrée en vigueur le 11 décembre 1909, la loi genevoise fixa le taux des subventions à 60 % du montant acquitté à titre d'indemnité par les caisses. Mais le législateur fut ici plus exigeant qu'à l'autre extrémité de la Suisse. Il imposa aux syndicats l'obligation de déposer leurs statuts à la Chancellerie d'État et leur prescrivit, alors déjà, la tenue d'une comptabilité distincte pour l'assurance contre le chômage.

Dès la première année, onze syndicats demandèrent à bénéficier de la loi. Il fallut écarter l'Union philanthropique « Maladie-chômage » à cause de l'impossibilité où l'on était de distinguer les dépenses de chaque assurance, et aussi parce que les membres de cette Union pouvaient s'affilier à d'autres caisses de chômage. Quelques caisses syndicales avaient cependant hésité à s'inscrire, se refusant à soumettre leur comptabilité au contrôle officiel. Avec le temps, ces préjugés s'évanouirent devant le contrôle peu tracassier de l'administration. En 1913, il n'y avait, dans le canton de Genève, pas plus de 25 syndicats qui eussent institué l'assurance contre le chômage et 15 d'entre-eux avaient recouru déjà à l'aide publique. Quant aux dépenses de l'État, d'abord minimales, elles n'atteignirent jamais de gros chiffres, ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

Années	Nombre de caisses subventionnées	Montant de la subvention en francs
1910	10	2.343
1911	12	1.953
1912	12	2.990
1913	15	4.849
1914	13	12.893
1915	15	8.662
1916	15	4.790

Tous les autres cantons qui s'intéressèrent à l'assurance contre le chômage ne jugèrent pas nécessaire de donner des bases légales à leurs subventions. Parmi eux, il faut distinguer ceux qui accordèrent une aide durable et, dès avant la guerre, de ceux qui ne vinrent qu'accidentellement en aide aux caisses syndicales.

Au nombre des premiers figurent Appenzell (Rhodes-Extérieures), Zurich et Thurgovie. Dès 1908, le gouvernement de Rhodes-Extérieures accorda 500 francs en faveur de l'assurance contre le chômage. Seule la caisse des ouvriers brodeurs, qui comptait dix sections sur le territoire de cet État, profita de cette aide avant 1911. Mais en cette année là, on inscrivit au budget public, une somme de 3.000 francs au bénéfice de la caisse des brodeurs et on décida que d'autres caisses syndicales auraient droit à une subvention, à condition qu'elles fussent politiquement neutres. D'abord fixé au 50 % des dépenses des caisses, le subside fut abaissé en 1915 à 40 %. Mais le besoin d'une réglementation se faisant sentir, c'est le Conseil d'État qui édicta en 1917 un règlement concernant « l'allocation des subventions de l'État aux caisses de chômage et de crise », parce que l'on redoutait, en une époque aussi anormale, de recourir à la rigidité légale. Comme cet arrêté ne posa que des règles que nous avons rencontrées déjà, nous ne nous y arrêterons pas. Nous relèverons seulement que de 1908 à 1916 les subventions de cet État se sont élevées de 162 francs à plus de 5.000 francs et qu'elles se sont adressées successivement à 3, 4, 9 et 11 associations ou fédérations ouvrières.

Le canton de Zurich aide les caisses syndicales depuis 1909. Le taux de la subvention qu'il leur accorde a varié

chaque année. Au début il oscilla entre 3 et 8 % du montant acquitté annuellement par les caisses, à titre de secours. En 1914, cette aide figure pour 15.000 francs dans les comptes d'État et en 1915 on inscrit au budget une somme de 6.000 francs à titre de subvention ordinaire et une autre de 4.000 francs à titre de secours exceptionnel. En fait, l'État zurichois affecta plus de 30.000 francs cette année-là, à cette aide.

Ce n'est qu'à partir de 1911 que l'État Thurgovien s'intéressa à l'assurance syndicale. D'abord il n'accorda qu'un crédit de 500 francs qui fut destiné à la Caisse de chômage et de crise de la Fédération suisse de l'industrie textile. Puis ce crédit fut porté à 1.000 francs en 1914 et à 3.000 francs en 1915. Ce fut le gouvernement qui fixa le taux de la subvention pour chaque exercice. De 25 %, le taux fut porté à 35 % en 1913 et à 50 % des dépenses de caisses en 1914. Il va sans dire que le crédit budgétaire se trouva insuffisant dès la seconde année, parce que deux caisses de chômage, et non une seule, sollicitèrent la subvention. En fait, les subsides accordés dépassèrent largement les prévisions, puisque en 1913 déjà, l'État Thurgovien dépensa plus de 2.500 frs. pour soutenir 5 fédérations et en 1914 plus de 8.500 fr. furent affectés à aider une douzaine de caisses syndicales.

Disons, enfin, que les autres États fédérés se bornèrent à atténuer les effets désastreux de la guerre en gratifiant quelques caisses de subventions temporaires, plus ou moins importantes. C'est ainsi que le canton de Lucerne ne dépensa que 400 francs à cette fin, pendant les deux premières années de guerre ; celui des Grisons gratifia la fédération des typographes de 300 francs en 1915. Dans

le canton de Soleure, cette même fédération obtint deux versements de 500 francs pour les années 1914 et 1915. Le seul État qui ne commença à subsider les caisses privées qu'à la guerre et qui accorda une certaine importance à son geste fut Berne. Il est juste de souligner que c'est le plus grand canton Suisse et le plus peuplé, sinon le plus industriel. En 1915, il remboursa le 30 % du montant des indemnités que les caisses privées avaient allouées et cette aide dépassa 16.000 francs. L'année suivante la subvention fut limitée au 25 % des allocations et se monta à 15.500 francs.

A côté des États, un certain nombre de cités s'efforcèrent également de venir en aide à l'assurance. En 1914, la commune de Zurich avait mis sur pied un règlement relatif aux subventions, qui malheureusement ne put être appliqué, à cause de la guerre. Dès le début des hostilités, les caisses des unions ouvrières préférèrent renoncer à l'aide municipale plutôt que d'accorder les indemnités statutaires à leurs membres. La municipalité cependant aida leurs caisses en 1914 et 1915, par des subsides qui se montèrent entre 10 et 20 % des indemnités qu'elles avaient consenties à leurs chômeurs. Dans la ville de Berne, le Conseil général discutait un règlement relatif à cette aide, lorsque la guerre vint l'interrompre. Enfin, les Conseils généraux de Coire et de Winterthour accordèrent des subventions peu importantes à quelques syndicats.

Si, en 1906, les subventions accordées par les corporations de droit public ne se chiffraient pas, dans la Suisse toute entière, par 1.000 francs, il est intéressant de constater que 7 ans plus tard, elles avaient dépassé déjà 36.000 francs et qu'en 1914, à cause de la situation anor-

male, les cantons et les communes affectèrent plus de 140.000 francs à l'aide des caisses ouvrières de chômage.

De ces brèves indications, il appert que les conditions auxquelles était subordonné l'octroi des subventions publiques n'étaient nullement rigoureuses, qu'elles se bornaient à protéger les deniers communs contre les abus et à garantir les droits des assurés.

a) En vue de protéger les fonds publics, les États s'étaient efforcés d'abord d'empêcher la population flottante d'y accéder. Toute subvention était refusée aux secours de route octroyés par les syndicats et aide n'était accordée qu'aux chômeurs résidant sur le territoire cantonal depuis un temps déterminé. Nous avons vu l'État de Bâle requérir un séjour de 6 mois et celui de Genève exiger un établissement d'une année. A Zurich, l'allocation municipale fut réservée aux assurés qui pouvaient établir, à côté d'une résidence de 6 mois, l'exercice d'un travail lucratif dans la commune pendant 3 mois. Des mesures avaient été prises ensuite pour écarter de l'aide publique les assurés inhabiles au travail ou paresseux. On avait établi une limite d'âge, au delà de laquelle le droit aux secours devait être retiré et l'on avait impitoyablement exclu de toute aide les malades, les invalides, les victimes d'accident, de grève ou de lock-out, les chômeurs à qui un travail convenable avait été offert et ceux qui avaient négligé de payer leurs cotisations.

Par des restrictions enfin, les pouvoirs publics avaient tâché d'assigner des limites au montant de l'indemnité de chômage et à la durée de l'indemnisation. C'est ainsi que la loi bâloise de 1909 fixait, en son art. 11, un maximum de 70 jours par an à la durée de l'indemnisation et prescrivait que les secours accordés à un chômeur ne

devaient pas dépasser les $\frac{2}{3}$ du salaire dont il était privé, tandis que la loi genevoise ne connaissait qu'un maximum de 60 jours à la durée de l'aide. Cette dernière prescription se retrouvait dans la loi de Saint-Gall. Elle se montra insuffisante en cet État où, en 1914, le Gouvernement fut amené à fixer à 3 fr. 50 le montant maximum de l'indemnité journalière qui serait pris en considération pour le calcul de la subvention. Sous l'influence de la guerre, le maximum fut porté à 3 francs pour l'indemnité des célibataires et à 4 francs pour celle des ouvriers chargés de famille. Mais de toutes les prescriptions la plus intéressante était à coup sûr celle de la municipalité de Zurich, qui non seulement limitait à 2 francs par jour et par membre l'allocation municipale et à 60 jours par an le droit de la requérir, mais statuait encore qu'en y ajoutant le gain accessoire du chômeur, l'indemnité journalière ne devait pas dépasser les $\frac{2}{3}$ du salaire normal de l'assuré.

Mais si toutes ces mesures devaient protéger l'argent commun contre les abus que les syndicats ouvriers auraient été tenté de commettre en faveur de leurs assurés, il est évident que, dans l'intérêt même de la collectivité, cet argent devait être préservé encore contre les usages différents de celui qui lui était prescrit. Pour empêcher les associations ouvrières de détourner de leur fin les subventions publiques, les États cherchèrent des moyens efficaces. Le mode qui leur parut présenter le plus de garanties, l'octroi des subventions à titre de suppléments aux indemnités acquittées par les caisses, fut adopté par plusieurs d'entre eux.

b) Les mesures prises par les autorités publiques pour garantir les droits des assurés étaient peu importantes ;

Genève et Saint-Gall obligeaient les syndicats ouvriers à dresser une comptabilité de l'assurance contre le chômage, en marge de leur comptabilité générale ; Bâle-ville et Zurich demandaient simplement que l'établissement de l'état nominatif des membres, de la comptabilité de la caisse syndicale et des pièces justifiant l'octroi des indemnités du chômage fut tel, qu'il permît en tout temps un contrôle aisé et sérieux. Le canton de Bâle exigeait encore que les caisses syndicales déclarassent leur situation au gouvernement, lorsqu'elles n'étaient plus à même de satisfaire entièrement aux engagements qu'elles avaient pris envers leurs assurés. Il va sans dire que l'obligation de dénoncer un tel état ne constituait pas, pour les assurés, une véritable garantie de l'exécution de leurs droits. Néanmoins, parce que cette obligation, à condition qu'elle fût respectée, permettait à l'autorité publique de prendre connaissance de la comptabilité du syndicat dès que ses finances étaient déficitaires, elle protégeait en fait les assurés contre toute suspension arbitraire dans le paiement des indemnités qui leur étaient dues. En outre, prévenu, le gouvernement pouvait sans retard rechercher la cause d'une telle situation et après l'avoir décelée, imposer au syndicat, dont l'assurance était mal organisée, des mesures propres, à améliorer cette organisation, en le menaçant de lui retirer toute subvention s'il ne se soumettait pas. Si, au contraire, il s'avérait que les caisses syndicales étaient touchées par une situation économique anormale, le Conseil d'État pouvait alléger momentanément leurs charges, afin de leur permettre de reprendre le paiement des indemnités de chômage après les avoir diminuées et cependant qu'il s'apprêterait lui-même à accorder une aide extraordinaire.

En résumé, si les subventions accordées par les corporations de droit public furent peu importantes et les garanties que les gouvernements exigèrent des syndicats en faveur de leurs assurés peu efficaces, cependant l'intervention étatique assura aux caisses de chômage une meilleure assiette financière, contribua à perfectionner leur organisation générale et à rendre un peu plus certaine l'exécution de leurs engagements, en un mot, rapprocha les caisses syndicales des véritables institutions d'assurance.

DEUXIEME PHASE

L'INTERVENTION DE LA CONFEDERATION DANS LA LUTTE CONTRE LE CHOMAGE

Au commencement de la dernière décade du XIX^e siècle, la Confédération fut sollicitée déjà d'intervenir dans la lutte contre le chômage. Nous avons dit, au début de cette introduction, que le parti social démocratique, avait décidé, en 1892, de revendiquer la reconnaissance du droit au travail. Il est temps d'ajouter qu'à cette fin fut déposée le 29 août 1894, à la Chancellerie fédérale, une initiative¹ revêtue de 52.387 signatures. Cette initiative demandait une revision de la Constitution suisse en vue de lui adjoindre un nouvel article garantissant le droit au travail². L'article était ainsi conçu :

1. « L'initiative populaire consiste en une demande présentée par 50.000 citoyens suisses ayant le droit de vote et réclamant l'adoption d'un nouvel article constitutionnel ou l'abrogation ou la modification d'articles déterminés de la Constitution en vigueur » (art. 121 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874).

2. Si le droit au travail n'est pas encore protégé en Suisse, par contre, il est reconnu par plusieurs constitutions d'après guerre, notamment par celle de Weimar dont l'art. 168, al. 2 porte que « l'Etat doit fournir à chaque citoyen la possibilité de travailler, et s'il ne le peut, pourvoir à son entretien. » L'art. 102 de la Constitution polonaise dit aussi : « Tout citoyen a droit à la protection de l'Etat accordée à son travail et en cas de chômage, maladie ou accident à l'assurance sociale réglée par la loi. »

« Le droit à un travail suffisamment rétribué est reconnu à chaque citoyen suisse. La législation fédérale, celle des cantons et des communes doivent rendre ce droit effectif par tous les moyens possibles. En particulier, il y a lieu de prendre les mesures suivantes :

a) De réduire les heures de travail dans le plus grand nombre possible de branche d'industries afin de rendre le travail plus abondant ; *b)* d'organiser des institutions, telles que bourses de travail destinées à procurer gratuitement du travail à ceux qui en auront besoin et que l'on placera directement dans les mains des ouvriers ; *c)* de protéger légalement les ouvriers contre les suites du manque de travail soit au moyen d'une assurance publique, soit en assurant les ouvriers à des institutions privées à l'aide des ressources publiques... » En soumettant cette disposition constitutionnelle aux votations du peuple et des cantons, le Conseil fédéral faisait remarquer que l'Assemblée fédérale, c'est-à-dire la réunion des deux Chambres, en proposait le rejet. Si la revision constitutionnelle avait été acceptée, il est probable que l'on aurait vu fleurir presque aussitôt toute une législation sociale que le parti démocratique aurait exigé du législateur, en vue de la mise en pratique de son vaste et dangereux principe. Mais il en fut autrement. Le peuple suisse, qui a le sens politique¹, rejeta le 3 juin 1894 à une très forte majorité et à l'unanimité des cantons l'article constitutionnel soumis à sa votation. Comme certaines revendications contenues dans la demande pouvaient, néanmoins, être discutées indépendamment

1. Il l'a prouvé encore le 6 décembre 1931, en repoussant la loi Schulthess sur les assurances vieillesse et invalidité.

de la reconnaissance du droit au travail, l'Assemblée fédérale adopta un postulat invitant le Gouvernement ¹ à présenter un rapport sur la question de savoir si, et dans l'affirmative comment la Confédération pourrait participer aux institutions destinées à fournir des renseignements sur le marché du travail et à protéger les ouvriers contre les conséquences du chômage involontaire. Puis on laissa couler l'eau et ce n'est que dix ans plus tard, soit le 8 novembre 1904, que le Conseil fédéral déposa sur le bureau des chambres son rapport. Reconnaissons que le Gouvernement fédéral n'était pas seul responsable d'un tel retard, puisque les cantons et les principaux groupements économiques qu'il avait consultés, s'étaient tellement fait tirer l'oreille que la dernière de leurs réponses n'était parvenue à Berne que en mai 1903. Enfin, nanti des renseignements qui lui importaient, le Conseil fédéral conclut qu'il ne pouvait, pour l'heure, se prononcer sur le rôle que devait jouer la Confédération dans la lutte contre le chômage, sauf en matière de placement. Au vu de ce rapport, l'Assemblée fédérale prit en 1905 un nouvel arrêté invitant le Gouvernement à poursuivre l'étude du chômage et à présenter des propositions sur les points suivants :

a) Si, et à quelles conditions la Confédération doit prêter son appui dans la lutte contre le chômage ;

b) Si, et comment, on pourrait obtenir la collaboration des administrations fédérales cantonales et communales en vue d'une répartition opportune des travaux publics ² ».

1. F.F.S., 1894, t. VI, p. 553.

2. F.F.S., 1907, t. IV, p. 846 et ss.

Le Conseil fédéral était encore prié de déposer *sans retard*¹ un projet d'arrêté relatif au développement des bureaux de placement. Afin de se documenter, le département fédéral de l'industrie chargea MM. Vogelsanger et Hofmann de conduire des enquêtes et de préavisier, l'un sur les mesures que la Confédération devait prendre pour développer le service de placement et le second sur les autres moyens qu'elle pourrait adopter pour lutter contre le chômage. Ces deux rapports ne parvinrent à Berne qu'en mai 1906. Sur leurs conclusions, le département précité dressa deux projets d'arrêté dont le Gouvernement ne retint que celui qui régissait les bureaux de placement. En le soumettant aux chambres, le Conseil fédéral relevait dans son message les raisons qui l'avaient conduit à renoncer momentanément à toute intervention étatique dans l'assurance contre le chômage. A cause des charges financières que cette intervention devait entraîner pour la Confédération, il avait estimé inopportun de l'entreprendre, alors que l'on ignorait encore quelles dépenses occasionneraient l'aide à l'assurance contre la maladie et la réorganisation militaire que l'on venait de décider. En fait, ce n'est que le 29 octobre 1909 qu'un arrêté fédéral accorda des subventions aux bureaux de placement, en indiquant les conditions auxquelles cette aide était subordonnée. Quatre années s'écouleront encore avant que le problème de l'assurance contre le chômage reparaisse aux Chambres, sous la forme d'une motion Eugster-Zust, demandant au Gouvernement d'étudier suivant quel mode, la Confédération pourrait aider cette assurance. Puis la guerre

1. L'expression se trouve dans le texte, mais c'est nous qui soulignons.

vint brusquement interrompre cette évolution. Les grandes perturbations qu'elle occasionna dans l'économie mondiale et dont les effets se firent sentir surtout après la fin des hostilités devaient fatalement troubler le marché suisse du travail. Le chômage apparut tout à coup si menaçant que le Gouvernement fédéral dû recourir à des mesures exceptionnelles. Si le caractère anormal de la situation et l'impossibilité où l'on était alors de pronostiquer sa durée ne permirent point de résoudre, sur le terrain fédéral, le problème de l'assurance contre le chômage, cependant la législation suisse extraordinaire fit progresser l'idée qu'il appartenait à la Confédération d'aider cette assurance.

Dès la fin de 1916, parce qu'il était aisé de prévoir qu'à la suite d'une activité extraordinaire l'industrie de la broderie allait bientôt traverser une crise très grave, le Conseil fédéral, alors muni des pleins pouvoirs, obligea les patrons de cette industrie à créer le fond de secours de la broderie. Puis le 24 mars 1917, afin de rassembler les premiers fonds qui permettraient à la Confédération de parer aux conséquences d'un chômage imminent, un arrêté fédéral institua le fond de chômage. Cette disposition fut la première d'une longue série de mesures qui toutes tachèrent d'organiser efficacement l'assistance des chômeurs par l'État et se développèrent encore longtemps après la fin de la guerre. Si les milieux patronaux militèrent en faveur du maintien de l'assistance, c'est parce qu'ils redoutaient qu'une organisation légale de l'assurance dressée à une époque anormale entraînât pour eux des charges qui leur fussent devenues trop onéreuses au retour des temps meilleurs. Néanmoins, comme nous le verrons plus loin, des subventions fédérales fu-

rent accordées aussi aux caisses chômage. Il ne nous appartient pas d'exposer ici toutes les dispositions que prit l'autorité fédérale, nous allons écrire le dictateur fédéral, en vue de lutter contre le chômage tant par l'assistance des chômeurs que par l'organisation de travaux propres à occuper les sans-travail, puisque nous leur attribuerons un chapitre de notre exposé. En abordant ce paragraphe, notre intention se bornait à dresser un rapide aperçu de l'évolution que suivit l'idée de l'assurance sur le terrain fédéral avant qu'une loi la réalisât. Aussi, nous contenterons-nous de dire, en terminant, que le Parlement fédéral attendit jusqu'en 1924, soit jusqu'au recul de la première grande vague de chômage, avant de se décider à élaborer la loi ardemment souhaitée par les travailleurs. Sa décision fut motivée par la crainte où il fut de se laisser devancer à nouveau par les événements et aussi par l'importance que la question avait prise sur le terrain international. Dès sa création par le traité de Versailles, le Bureau international du travail s'était, en effet, donné pour tâche de lutter contre le chômage par tous les moyens. La première conférence du travail tenue à Washington en 1918, avait recommandé aux États, membres de la Société des Nations, d'introduire chez eux une assurance contre le chômage, soit par la création d'un organisme officiel, soit par l'octroi de subventions à des associations qui accordaient elles-mêmes des indemnités statutaires à leurs membres sans travail. Nous exposerons en temps et lieu les raisons qui militèrent en Suisse en faveur de la seconde solution. Ici, disons seulement que le rapport déposé à Berne, en 1917, par le Dr Hofmann préconisait l'octroi de subventions fédérales aux Caisses publiques et privées d'assurance

contre le chômage et qu'à cette conclusion souscrivit en 1920 une Commission consultative nommée par le Département fédéral de l'industrie. Trois ans plus tard, un projet de loi présenté au Parlement fut adopté dans ses grandes lignes. La loi fédérale concernant l'allocation des subventions pour l'assurance contre le chômage était enfin élaborée et sa publication eut lieu le 17 octobre 1924.

PREMIERE PARTIE

Mesures prises par la Confédération pour lutter
contre le chômage

Avant d'étudier comment le problème de l'assurance contre le chômage fut résolu sur le terrain fédéral, il nous paraît nécessaire d'exposer par quels moyens, la Confédération a tout d'abord lutté contre ce mal social. Car, entre ces moyens et l'assurance existent des relations certaines.

« Il serait superflu, ainsi que l'écrit André Créange¹, d'insister sur cette idée que le placement est l'instrument essentiel de la lutte contre le chômage ». De toute évidence le placement n'est pas une arme comme les autres. Seul il exerce une influence immédiate sur le chômage en faisant coïncider l'offre et la demande de travail. Mais il est exceptionnel encore, parce qu'il est postulé par tous les autres remèdes auquel on a recouru jusqu'ici pour guérir cette plaie. Sans lui, ces remèdes sont sinon impossibles à administrer du moins inefficaces. Pour nous en tenir à l'assurance, il est certain qu'elle est inconcevable hors d'un marché organisé du travail. C'est au service de placement et à lui seul que l'on doit demander les données statistiques qui sont nécessaires à l'établissement de l'assurance. C'est lui encore qui par le contrôle qu'il exerce sur les chômeurs prévient les abus dont l'assurance est susceptible. C'est lui enfin, qui, s'il est bien organisé, allège les charges de l'indemnisation des sans-travail, en diminuant le chômage.

Quant à l'assistance des chômeurs, à laquelle dut re-

1. André Créange, *Chômage et placement*, p. 42.

courir l'autorité fédérale, lorsque les répercussions de la guerre menacèrent de démoraliser la classe ouvrière suisse, en montrant aux yeux de tous que le pays n'était point armé pour lutter contre une offensive de chômage et que les cantons et les communes ne pouvaient seuls parer aux conséquences funestes du défaut de travail, elle fit apparaître la nécessité d'organiser sur une grande échelle l'assurance contre le chômage et favorisa l'intervention de la Confédération dans cette organisation. Plus outre, il y a des analogies multiples entre l'assistance, telle qu'elle fut pratiquée en Suisse et l'assurance. C'est dans les règles qui présidèrent à la première que le législateur puisera certaines dispositions pour les appliquer à l'assurance. Enfin, il nous semble que notre exposé aurait présenté une lacune si nous avions omis les efforts que le Conseil fédéral a développé en vue de créer des occasions de travail pour occuper les chômeurs.

Nous étudierons successivement les armes dont l'autorité fédérale s'est servie pour lutter contre le chômage avant de recourir à l'assurance : d'abord le placement, ensuite l'assistance des sans-travail et enfin la création des occasions de travail.

I

LE SERVICE DE PLACEMENT

A. — *Les institutions de placement avant l'intervention de la Confédération.*

Le service de placement des employés et ouvriers se caractérisait en Suisse par son défaut d'organisation. Si les institutions qui avaient pour tâche de l'assurer étaient nombreuses, le manque de relations entre elles et aussi entre les différents offices d'une même institution paralysaient grandement leur activité. On a pu dire que la multiplicité des bureaux de placement, étrangers les uns aux autres, dans une même citée, loin de favoriser la rencontre de l'offre et de la demande du travail avait, au contraire, pour effet de la rendre plus difficile ¹.

Nous allons très rapidement passer en revue les différentes institutions qui servaient d'intermédiaire entre les patrons et les salariés.

Il y avait d'abord les stations cantonales de secours en nature qui avaient été créées dans un esprit philanthropique pour venir en aide aux ouvriers itinérant qui cherchent du travail. Leurs fondateurs et directeurs avaient com-

1. L'encouragement du service de placement par la Confédération. Rapport au Département fédéral de l'industrie par M. Vogelsanger. F.F.S., 1907, VI, p. 579.

pris de bonne heure le rôle qu'elles pouvaient et devaient jouer dans le placement. Mais pendant de nombreuses années, leur organisation défectueuse, l'absence de communications entre elles, patentes dans plusieurs cantons et surtout le défaut de système dans le placement ne leur permirent pas de s'occuper fructueusement de ce service. Lorsqu'elles se furent constituées en une association intercantonale, ces stations exercèrent une certaine influence sur le marché du travail. Néanmoins lorsqu'on constate qu'en 1904, elles ne placèrent que 4.000 personnes, soit le 2 % du nombre de travailleurs qui s'étaient adressé à elle, on voit qu'elles ne jouaient pas un rôle important dans ce service indispensable.

Les bureaux de placement organisés par les associations patronales et les associations ouvrières étaient fort nombreux. Mais beaucoup d'entre eux avaient un caractère séparatiste et local. La plupart ne procuraient du travail qu'aux ouvriers d'un seul métier et connaissant ce métier. Leur manque de relations entre eux, les empêchait même de placer leurs usagers dans une profession connexe à celle dont ils s'occupaient. Mais ce qu'on peut leur reprocher à plus juste titre, c'est qu'ils servaient aussi de moyen de combat. Les bureaux patronaux ne s'occupaient le plus souvent que des ouvriers pacifiques, ce qui signifie non syndiqués, et ceux des ouvriers aidaient les syndicats dans leurs luttes sociales, refusant la main-d'œuvre aux patrons récalcitrants ou même suspendant le marché du travail pour obtenir des réformes. En sorte que, à certains moments tout au moins, ces institutions allaient directement à l'encontre de leur but premier

Exempts au contraire de fins secondaires inconcilia-

bles avec le placement, les bureaux des sociétés d'utilité publique poursuivent subsidiairement des buts louables. Ainsi les « Martaheim », les asiles et bureaux de placement pour jeunes filles créés par des sociétés de dames, les patronages d'apprentis, toutes institutions qui ne se contentent pas de placer ceux qui cherchent du travail, mais encore veillent sur leur personne. Il existait de telles institutions dans toutes les villes suisses.

A côté d'elles, on y trouvait aussi des bureaux exploités en la forme commerciale et qui s'adonnaient à beaucoup d'abus. Si l'on sait qu'ils louaient leurs services à des prix très élevés, qu'ils indiquaient parfois des emplois peu intéressants pour obliger les travailleurs à recourir à nouveau à leur aide, qu'enfin, ils donnèrent lieu à plusieurs plaintes pour proxénétisme, on se rend compte que leur importance était plutôt un mal qu'un bien. D'ailleurs leurs services étaient relativement peu nombreux, puisque, en 1905, les vingt bureaux privés de la ville de Zurich ne placèrent que 5.000 personnes, alors qu'ils avaient reçu plus de 15.000 demandes.

Comme ces institutions s'étaient montrées insuffisantes à régler le marché du travail, il était apparu dans les années quatre vingt du siècle dernier, des bureaux publics de placement. Ces bureaux étaient publics non seulement parce qu'ils étaient aux mains des municipalités, mais encore parce qu'ils devaient s'occuper de tous les travailleurs qui s'adressaient à eux, et qu'ils accordaient gratuitement leurs services. La ville qui la première s'occupa du placement, fut celle de Saint-Gall. Mais il faut reconnaître que pendant longtemps les bureaux publics furent peu nombreux et fort modestes. Peu de villes s'intéressèrent à cette institution et les

établissements qu'elles fondèrent ne se signalèrent pas par d'importants résultats. Cette attitude des cités s'explique au dire de M. Vogelsanger¹ par le peu d'intérêt que ces institutions éveillait dans le public et parmi les intéressés, patrons et ouvriers qui y virent un mouvement concurrent. Mais à mesure que le problème du chômage sollicita davantage l'attention de l'opinion, le nombre de ceux qui comprirent la nécessité d'une réforme du service de placement s'accrut. Dès 1901, l'association des villes suisses aperçut le rôle que devaient jouer les cités dans ce service et en assemblée générale, elle recommanda à ses membres d'instituer des bureaux publics dans tous les chefs-lieux de canton, ainsi que dans toutes les localités de plus de 5.000 habitants. Elle estimait que ces bureaux devaient être dirigés par des patrons et des ouvriers et qu'il importait d'établir entre eux des liens très intimes. La conséquence immédiate de ces vœux fut une plus grande activité des bureaux publics existants et une tentative d'intercommunication plus complète. Constitués en une association dirigée par une Commission des offices suisses du travail ces bureaux choisirent comme station centrale l'office de Zurich, le 1^{er} avril 1905. Cette station centrale eut pour tâche de favoriser le développement des bureaux communaux, soit par la publication d'une liste centrale des places vacantes et d'un rapport mensuel relatant l'activité de l'association, soit par les relations qu'elle devait entretenir avec les offices du travail des États voisins. L'association des offices suisses groupa peu après sa fondation, une dizaine de bureaux qui, en 1906, placèrent plus de

1. Rapport précité F.F.S., 1907, VI, p. 885.

45.000 personnes, soit le 70 % du nombre de celles qui avaient recouru à leur aide, alors que, 3 ans plus tôt, ces mêmes bureaux n'avaient trouvé des emplois que pour 25.000 travailleurs.

A leur tour, les États fondèrent des offices cantonaux de placement, Fribourg, en 1906. entra le premier dans cette voie; il y fut rapidement suivi par les Grisons, Thurgovie et Bâle-campagne.

Disons en terminant ce bref aperçu, que, dès le dernier quart du XIX^e siècle, déjà, les abus auxquels donnaient lieu le service privé de placement avait attiré l'attention des cantons. En 1875, certains d'entre eux avaient conclu un concordat ¹ en vue de réglementer le placement des jeunes gens à l'étranger puis en 1882 un autre Concordat ² avait été signé par dix États en vue de protéger les domestiques qui cherchent à s'employer en Suisse. Quant aux cantons non concordataires ils furent contraints, à cause du développement des bureaux exploités commercialement ³, d'établir des prescriptions destinées à réglementer ce service ⁴. Ces règlements can-

1. Concordat pour la protection des jeunes gens placés à l'Etranger, de mai 1875, Ro, 1, 796.

Sont partis à ce concordat, les cantons de Berne, Fribourg, Argovie, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel et Genève.

2. Concordat pour le placement des domestiques en Suisse, du 13 février 1892, R.O. XIII.33. A côté des 8 cantons qui signèrent le 1^{er} concordat, on trouve encore ici Saint-Gall et le Tessin.

3. Il se trouvait 239 bureaux privés en 1916 sur le territoire de la Confédération.

4. Pour Genève : Le règlement concernant les bureaux de placement (du 21 juin 1905), Vide : *La Suisse économique et sociale*, ouvrage publié par le Département fédéral de l'économie publique, 1926, t. II, p. 746.

Pour Zoug : Gesetz betreffend Errichtung eines kantonalen Arbeitsnachweis-Amtes und Organisation der Naturalverpflegung (vom 22. Januar 1920), *id.*, p. 309 et 310.

Pour Soleure : Verordnung betreffend Stellenvermittlung (vom 1. Juli 1885), même ouvrage, p. 342.

Pour Bâle-ville : Verordnung betreffend die gewerbsmassige Stellenvermittlung (vom 8. Juli 1903), *id.*, p. 375-376.

tonaux présentent des différences sensibles, mais ils contiennent certains principes qui leur sont communs. L'exploitation de bureaux de placement payants est en général subordonnée à l'octroi d'une autorisation révocable en tous temps et délivrée pour un temps limité, sur présentation d'un certificat de bonnes mœurs. Plus outre, ces bureaux sont soumis à un contrôle permanent exercé généralement par l'autorité de police. Afin de permettre le contrôle, les exploitants doivent dresser une liste des personnes en quête de travail et une autre des places vacantes. Quant au tarif des prestations qu'ils peuvent requérir, s'il n'est pas établi par l'autorité compétente, il doit être approuvé par elle.

B. — *Intervention de la Confédération*

Parce qu'il avait compris de bonne heure que le service de placement peut et doit jouer un rôle prépondérant dans la lutte contre le chômage, le parti social démocratique avait sollicité la Confédération, dès 1893, d'intervenir dans l'organisation du marché du travail. Nous avons relaté que la première initiative qu'il lança demandait aux autorités fédérales d'instituer des bourses de travail dont la direction fut confiée aux ouvriers. Aussi, nous avons mentionné qu'un postulat adopté par les Chambres, à la suite du rejet de l'initiative, avait demandé au Gouvernement un rapport sur le mode par lequel la Confédération pourrait participer au service de placement. Il est temps d'ajouter que cette question fut soumise à l'examen des cantons et de certains groupements économiques et qu'on y joignit un postulat de

l'Union Helvetia, société suisse des employés d'hôtels, tendant à faire réglementer par l'Etat fédéral le service privé de placement. Comme le Gouvernement ne dressa aucun projet de réglementation de ce dernier service, nous expliquerons son attitude dans un premier paragraphe puis nous exposerons l'intervention fédérale dans le service public.

L'Union Helvetia demandait que les bureaux privés fussent placés sous la surveillance et le contrôle de l'autorité compétente et que leurs statuts fussent soumis à l'approbation du Conseil fédéral. Elle jugeait aussi nécessaire que ces bureaux fussent astreints à payer une patente et que la taxe de placement, qu'elles exigent de leurs clients, fût acquittée pour parties égales par l'employeur et l'employé. Tous les cantons suisses reconnurent la nécessité de réglementer le service privé qui donnait lieu partout à des abus, mais leur majorité estima que cette réglementation relevait des attributions cantonales. Il ne se trouva que 7 cantons disposés à reconnaître à l'Etat fédéral la compétence nécessaire pour organiser ce service. Aussi le Conseil fédéral n'entra-t-il pas en matière. A nouveau la quatrième assemblée de l'Association des offices suisses du travail, tenue en 1912, et le Congrès syndical de 1913, réclamèrent l'intervention de la Confédération, mais sans succès, en sorte que ce domaine demeure toujours réservé aux cantons. Mais, malgré l'effort accompli par ces derniers et que nous avons indiqué plus haut, il semble que le problème ne soit point encore résolu, puisque en 1920 Mr. Viret formula au Conseil national un postulat invitant le Gouvernement à examiner sans retard s'il ne serait pas opportun de mettre à l'étude une loi fédérale sur la suppression

des bureaux privés de placement. Dans un message du 10 décembre de cette même année¹ le Conseil fédéral déclara que cette question serait examinée en même temps que les postulats de la première Conférence internationale du travail, tenue à Washington et qu'il déposerait le moment venu un projet de loi.

Si la Confédération attend encore le moment de s'occuper du placement privé, nous savons qu'elle est intervenue par contre dans le service public. Le postulat de 1894 auquel nous venons de faire allusion avait trouvé écho dans les cantons. Onze d'entre-eux s'étaient déclarés favorables aux encouragements financiers que la Confédération pourrait donner aux institutions destinées à prévenir le chômage. Nous avons dit déjà, qu'à la suite de cette consultation un peu longue, M. Vogelsanger fut chargé en 1905 de rapporter sur l'organisation et l'assistance des bureaux de placement. Il est temps d'ajouter que son rapport² concluait à l'encouragement et à l'appui financier par la Confédération des bureaux publics de placement, sous certaines conditions touchant les relations de ces bureaux entre eux et l'organisation d'un service systématique de renseignements sur le marché du travail. C'est sur la base de ce rapport que fut établi en 1906 un projet d'arrêté fédéral qui ne fut transformé en arrêté « concernant l'encouragement par la Confédération du service de placement » que le 29 octobre 1909³.

1. Message du C.F. à l'Assemblée fédérale concernant les décisions de la première conférence internationale de travail réunie à Washington du 29 octobre au 29 novembre 1919 (du 10 décembre 1929) F.F.S. 1920.V., p. 520.

2. Rapport précité F.F.S. 1904, t. VI, pp. 660-663.

3. R.O. XXVI, pp. 93 à 97.

Aux termes de cet arrêté, le service de placement continue à relever des cantons et des communes, mais la Confédération lui vient financièrement en aide, en accordant des subventions aux bureaux organisés par les Corporations de droit public, à l'assistance cantonale des secours en nature, en tant qu'elle participe à ce service et à l'association des offices suisses du travail. Mais l'État fédéral fidèle à ses traditions n'accorde pas son appui sans exiger en retour que les institutions qui acceptent son aide remplissent certaines conditions. Pour prétendre aux subventions, les offices publics de placement doivent accorder leurs services gratuitement à tous, hommes et femmes, qui s'adressent à eux pour trouver un emploi. Leur direction doit être impartiale, c'est-à-dire que leur commission de surveillance doit comprendre un nombre égal de patrons et d'ouvriers. Plus outre, leur attitude en cas de grève, lock-out ou boycottage leur est prescrite. En de pareilles circonstances, les établissements doivent continuer de fonctionner, mais ils sont chargés de signaler le conflit aux travailleurs qui réclament leurs services. Enfin, le législateur fédéral impose à ces établissements l'obligation de former entre eux une association suisse avec, à sa tête, une ou plusieurs stations centrales et de nourrir des relations suivies tant entre eux qu'avec les stations centrales.

Parce qu'elle oblige ces offices à s'associer, la Confédération vient aussi en aide à leur association. Mais, ici encore, les présents d'Artaxerxès, sont accompagnés de conditions. En accord avec le Département fédéral de l'Industrie, l'association doit d'abord désigner comme station centrale un ou plusieurs offices du travail aptes

à remplir de telles fonctions, ensuite établir des principes uniformes qui régissent la gestion des bureaux de placement, leurs relations réciproques, le service central et l'organisation d'ensemble du service de placement ainsi que l'élaboration d'une statistique qui embrasse les résultats de toute l'activité de l'association.

Aux termes de l'art. 3 de cet arrêté, la Confédération rembourse aux bureaux publics de placements le 1/3 de leurs dépenses, défraye entièrement le service central des offices, enfin accorde à l'association de ces mêmes offices une subvention annuelle, qui s'élève à la moitié des dépenses de cette association. Mais, il va sans dire que ces subsides ne sont octroyés qu'après l'approbation des statuts, règlements, budgets et comptes annuels de l'association.

Alors qu'en principe, l'aide fédéral est réservé aux bureaux publics, le Conseil fédéral est néanmoins autorisé à accorder des subventions aux bureaux de placement organisés par des syndicats professionnels, s'ils remplissent les conditions fixées pour les bureaux publics, mais d'après l'art. 6 de l'arrêté, cette subvention ne doit, en aucun cas, dépasser le montant des subventions allouées par les cantons et les communes aux bureaux des syndicats.

En application de cet arrêté, l'Office du travail de la ville de Zurich fut confirmé, dès 1910, dans ses fonctions de stations centrales et le Département fédéral de l'Économie publique édicta le 12 novembre de la même année, une ordonnance contenant « les principes uniformes pour la gestion des offices publics du travail en Suisse »¹.

1. La Suisse économique et sociale déjà citée, t. II, p. 9. Voir aussi « le règlement pour le service de placement des stations de secours en nature, se rattachant au service public de placement (du 5 septembre 1910) », même ouvrage, pp. 11 et 12.

Cette ordonnance régla jusque dans le détail, le fonctionnement de ces offices et les astreignit à contribuer au service d'information. A cette fin, les offices locaux doivent adresser leurs communications à la centrale cantonale qui rapporte, à son tour, à la centrale fédérale. Ce système à l'avantage de mettre rapidement et complètement en lumière la situation du marché du travail en Suisse.

La législation fédérale extraordinaire que vit éclore la guerre fit progresser le développement du service de placement. Lorsque la Confédération assista les chômeurs, elle dut compléter le service de placement, alourdir la tâche des offices publics du travail parce que le contrôle de cette assistance nécessitait l'étendue d'un grand filet sur tout le territoire suisse. L'arrêté du Conseil fédéral du 5 février 1918 concernant l'assistance-chômage¹ ordonna aux Gouvernements des cantons, dans lesquels ce service n'était pas organisé ou l'était insuffisamment, de pourvoir, en accord avec la station centrale des offices suisses de travail à ce que de nouveaux offices fussent institués ou que plus d'extension fut donnée aux fonctions des offices existants. Son art. 24 prescrivit aux offices publics du travail de « se tenir sans cesse au courant des limitations et des arrêts du travail en perspective, dans les groupes d'exploitations industrielles et professionnelles, de s'enquérir par avance des nouvelles possibilités de placement, aussi bien dans les professions similaires que dans l'agriculture et l'exploitation forestière »².

1. R.O. XXXIV, pp. 815 et s.

2. *Id.*, art. 24, p. 821.

Enfin ce même article obligea tous les chefs d'industrie, les associations professionnelles de ces chefs, ainsi que celles des ouvriers d'adresser aux offices du travail les communications qui pouvaient être utiles à leur service ¹.

Puis, parce que en 1919 avait été créé l'office fédéral d'assistance en cas de chômage, dont l'une des fonctions était de contrôler le placement de la main-d'œuvre, afin d'éviter tout dualisme, un arrêté du Conseil fédéral du 6 janvier 1920 ² édicté après entente avec l'association des offices suisses du travail déchargea l'office de Zurich de ses fonctions de bureau central pour les confier à l'office fédéral d'assistance, qui institua une centrale fédérale de placement dont le siège fut à Berne. Cette centrale publia un bulletin hebdomadaire intitulé *Le marché suisse du travail*, qui constituait une récapitulation, par canton, des places vacantes, ainsi que des chômeurs secourus et non secourus. Elle joua aussi un rôle important dans l'immigration des travailleurs étrangers. Son avis était requis sur toute demande d'entrée des salariés étrangers et, comme la demande devait être présentée par l'employeur, la centrale de placement pouvait, si elle la rejetait, proposer aussitôt à celui qui en avait besoin des employés et des ouvriers suisses.

Diverses mesures furent prises encore par la Confédération pour réglementer le service de placement ³. Le

1. Voir encore l'art. 37 de l'arrêté du C.F. sur l'assistance des chômeurs du 29 octobre 1919, R.O. XXXV., p. 928 et l'arrêté du C.F. portant modifications des art. 37 et 38 de l'arrêté précité (du 9 avril 1920), R.O., XXXVI p. 232.

2. Rapport du C.V. à l'Assemblée fédérale sur les mesures rentrant dans les attributions du département de l'économie publique, et prise en vertu de l'Arrêté fédéral du 3 avril 1919, limitant les pouvoirs extraordinaires du C.F. (du 9 février 1921), F.F.S. 1920, I, pp. 282-283.

3. Arrêté du C.F. portant création de l'Office fédéral du travail (du

25 juin 1921 parut un règlement « concernant l'application d'une procédure uniforme en matière de placement »¹, puis, à la suite de la ratification par la Suisse de la Convention internationale du travail, le Conseil fédéral édicta le 11 novembre 1924 une ordonnance « concernant le service public de placement »². Aux termes de cette dernière prescription chaque canton doit veiller à ce que le nombre de bureaux publics soit proportionné à ses besoins et désigner un bureau central cantonal. C'est à lui qu'incombent l'organisation et la gestion des bureaux publics.

Pratiquement le service de placement et le service d'information sont organisés ainsi qu'il suit. Dans les communes qui possèdent un bureau public, celui-ci pourvoit avant tout au placement local, soit au placement des travailleurs qui ne peuvent se déplacer. Il communique à la centrale cantonale, ou à l'office qui en tient lieu, la liste des emplois vacants qui ne peuvent être attribués à des travailleurs de la place et celle des personnes transférables auxquelles aucun emploi n'a été trouvé dans le rayon local. Les communes qui n'ont pas institué de bureau public confient le service d'information à une personne de confiance qui entretient des relations avec les employeurs et les chômeurs pour assurer le placement à distance. Quant à l'office cantonal, il s'occupe de tous les sans-travail qui peuvent se déplacer, y compris ceux qui désirent émigrer.

Tous les emplois auxquels la centrale cantonale n'a

8 octobre 1920). R.O., XXXVII, pp. 49 à 51 et Arrêté du C.F. concernant l'organisation provisoire de l'Office fédéral du travail (du 7 février 1921), XXXVII, pp. 119 et 120.

1. *La Suisse économique et sociale* précitée, t. II, p. 12 à 14.

2. R.O.X.L., p. 462 et 463.

pu pourvoir sont indiqués dans le bulletin que l'office fédéral du travail adresse hebdomadairement à tous les offices suisses du travail. Mensuellement aussi la centrale cantonale communique à l'office fédéral du travail à Berne la liste des travailleurs transférables auxquels elle n'a trouvé aucun emploi avant le dernier jour du mois et l'office fédéral à son tour l'expédie à tous les offices suisses ainsi qu'à certains offices étrangers.

De notre exposé il appert que la Confédération a fait un gros effort pour organiser le marché suisse du travail. Et l'on doit reconnaître que si l'organisation actuelle est loin d'être parfaite elle répond néanmoins, dans leur généralité, aux besoins du pays.

II

L'ASSISTANCE DES CHOMEURS

Le droit public réserve la notion d'assistance aux secours que les États accordent à leurs ressortissants tombés dans l'indigence. Si l'on pénètre au fond des choses, on s'aperçoit que l'assistance est une garantie du droit à la vie que tout homme possède, en tant que personne. Il est intéressant de constater que les lois ne confèrent aucun droit à celui qui peut recourir à l'assistance. Si les communautés publiques doivent secourir les indigents nul ne peut juridiquement prétendre à cette aide. Ensuite, parce qu'elle est fondée sur le principe que nous venons de rappeler, l'assistance limite ses secours au minimum nécessaire à la vie de qui en bénéficie, et parce qu'elle favorise des hommes qui, par définition, ne sont pas en état de travailler, il est normal qu'elle ne réclame aucune prestation en retour de l'aide accordée. Appliquée au chômage, il est clair que l'assistance va changer de bénéficiaires. Aux incapables seront substitués des gens habiles au travail, mais privés de leur occupation contre leur gré. Assister les chômeurs, c'est donc procurer des moyens d'existence à des hommes empêchés de produire indépendamment de leur volonté, sans exiger d'eux aucune contre prestation. Mais à l'encontre de l'assistance générale, celle des chômeurs, telle qu'elle fut organisée

en Suisse tout au moins, conféra de véritables droits aux sans-travail et ne limita pas ses prestations au minimum nécessaire à l'existence des bénéficiaires.

Il est deux espèces d'assistance des chômeurs : l'assistance totale qui constitue à elle seule tout le revenu du sans-travail et l'assistance partielle qui sert d'appoint au salaire réduit de l'ouvrier. La seconde est sans doute moins dangereuse que la première, parce qu'elle n'a pas pour effet de désaccoutumer l'homme de tout travail. Mais partielle ou totale, on ne saurait admettre que les États se chargent d'une telle assistance dans les époques normales, soit en des temps où le travailleur de bonne volonté trouve un emploi. Cependant, parce que la tâche première de l'État est de sauvegarder la sécurité publique, on ne saurait lui refuser le droit d'accorder directement ses deniers aux sans-travail, lorsque l'assurance contre le chômage n'est pas développée et que le défaut de travail menace de plonger dans la misère une partie de la nation.

C'est à cette aide anormale, nous l'avons dit déjà, que dut recourir le Gouvernement fédéral, lorsque la guerre, qui avait d'abord causé une activité industrielle extraordinaire, fit peser sur la classe ouvrière suisse la menace du chômage. Pour réunir les premières ressources nécessaires le Conseil fédéral, en vertu des pleins pouvoirs qui lui avait été confiés dès le début des hostilités en vue d'assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité, édicta le 2 mars 1917 un arrêté instituant *le fonds fédéral de chômage*¹. A cet effet il était prélevé un impôt supplémentaire et rétrospectif sur les bénéfices de

1. R.O., XXXIII, pp.156 et s.

guerre. Le fonds¹ de chômage devait permettre à la Confédération de contribuer par des subsides aux prestations que verseraient les cantons et les communes pour atténuer le chômage involontaire causé par la guerre. Son emploi ne se fit guère attendre. Dès la fin de 1917 l'industrie d'exportation fut entravée dans son activité, et par les difficultés croissantes qu'elle éprouvait à se procurer des matières premières, et par la perte de plus en plus accentuée de ses débouchés à l'étranger. Devant cette grave menace de chômage, le Gouvernement chargea une commission de patrons et d'ouvriers d'élaborer un plan précis d'assistance aux sans-travail. Sur les bases du projet qui lui fut remis, il promulgua le 5 août 1918 un *arrêté*² concernant l'*assistance en cas de chômage* dans les exploitations industrielles et les métiers. Cet arrêté visait exclusivement à protéger l'ouvrier contre l'influence néfaste qu'exerçaient sur son revenu les conditions économiques extraordinaires causées par la guerre. Son champ d'application se limitait aux ouvriers des entreprises industrielles et des métiers. On ne pouvait alors songer à l'étendre à l'agriculture qui souffrait encore du manque de main-d'œuvre. Et si le Conseil fédéral souhaitait protéger aussi les employés des entreprises commerciales, la difficulté d'appliquer aux employés les mêmes mesures qu'aux ouvriers et la situation privilégiée des premiers, provenant des contrats usuels, l'en détournèrent³.

1. Son taux fut fixé au 1/5 de celui qui avait été établi le 18 novembre 1916. Sur l'impôt premier, voir *R.O.*, XXXII, pp 355 à 369.

2. *R.O.*, XXXIV, p. 815 et s.

3. Voir rapport du C.F., aux commissions de neutralités des Conseils législatifs concernant l'assistance en cas de chômage (du 23 juillet 1918), F.F.S. 1918. III, 741-745.

C'est, sans doute, parce que de nombreuses entreprises avaient réalisé des bénéfices anormaux pendant les premières années de guerre, qu'il apparut à certains, lorsque survint la crise, que les entrepreneurs devaient contribuer aux charges occasionnées par la situation nouvelle. Cette considération, qui explique que le fond fédéral de chômage ait été alimenté par un impôt supplémentaire sur les bénéfices de guerre, apparaît aussi dans le plan d'organisation de l'assistance des chômeurs dressé par la Commission des patrons et ouvriers. Ce plan reposait sur le principe suivant : « Le chef d'entreprise ne doit pas se désintéresser de ses ouvriers lorsqu'ils sont atteints par une diminution ou une perte de gain, mais, au contraire, participer à leur assistance »¹. Remarquons que la participation patronale était alors une innovation. Avant la guerre, il était généralement admis que la charge des secours accordés aux sans-travail incombait aux organisations ouvrières et aux pouvoirs publics. On ne peut citer à titre d'exception que l'assurance anglaise contre le chômage et quelques institutions locales, tel le fond de secours de la Suisse orientale et celui de Roubaix. Mais la succession rapprochée d'une période de prospérité extraordinaire, au cours de laquelle les patrons s'étaient enrichis, et celle d'un chômage intense avait attiré l'attention générale sur l'idée qu'il était juste que ceux-là qui avaient seuls profité d'une situation trop prospère subissent aussi le contre-coup de la dépression économique. Ce principe nouveau influença le Gouvernement fédéral dans l'élaboration de

1. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'assistance des chômeurs du 29 août 1919, F.F.S. 1919, III, p. 522.

l'arrêté précité. Il instaura donc une véritable coopération des employeurs, des cantons et de la Confédération, tant dans la participation aux charges de l'assistance que dans le paiement des secours. Lorsqu'il s'agit de déterminer la part de chacun, à cause de l'inégalité des risques dans les diverses industries, le Conseil fédéral ne détermina que les limites entre lesquelles le montant de la prestation des employeurs serait déterminé par les associations patronales. Cette prestation put varier entre le salaire total de deux semaines de travail et celui de 6 semaines que le patron payait normalement à ses ouvriers. Chargées de recueillir les contributions patronales qu'elles avaient fixées, les associations patronales durent encore verser les prestations aux chômeurs. Quant à celles qui estimaient ne pas être en mesure d'assurer cette tâche, elles devaient être remplacées par les autorités communales du domicile de l'employeur. En principe, le chef d'industrie n'était astreint à contribuer qu'à l'assistance de sa propre main-d'œuvre, mais parce que, s'il avait été appliqué absolument, ce principe aurait réparti trop inégalement les charges, l'arrêté stipulait que les employeurs devaient prélever sur la part qui leur incomberait, pour le mettre à la disposition de leur association, en vue d'indemniser des ouvriers qui leur étaient étrangers, le salaire total de deux semaines de travail normal.

La contribution des corporations de droit public ne pouvait être limitée. Nous allons voir dans quels cas elle était exigée. Afin d'évaluer l'indemnité de chômage, l'arrêté prit pour base le gain normal du travailleur, tant qu'il était inférieur à 14 francs. Abstraction faite de cette réserve, la détermination des indemnités

fut donc abandonnée à un mode d'évaluation personnelle d'après les principes suivants :

1. Un chômage inférieur à 10 % de la durée normale du service dans une exploitation ne donna lieu à aucune allocation. Il parut légitime de laisser supporter à l'ouvrier seul la diminution de salaire correspondant à une si faible réduction de son travail.

2. Un chômage partiel, supérieur à 10 %, mais inférieur à 40 % de la durée normale du service dans une exploitation donna lieu à une allocation dont le montant s'éleva à la moitié de la perte de gain. Cette prestation fut mise en principe entièrement à la charge de l'employeur ; cependant, parce que l'obligation des patrons était limitée, il fallut prévoir l'épuisement de leurs prestations et celle des fonds disponibles des associations professionnelles. En de tels cas, la charge des indemnités fut rejetée, pour parties égales, sur les épaules du Canton du domicile de l'employeur et sur celle de la Confédération.

3. Un chômage partiel supérieur à 40 % de la durée normale du service dans une exploitation donna droit à une allocation dont le montant fut fixé aussi à la moitié de la perte de gain et un chômage total à un secours dont le minimum fut fixé au 60 % du salaire normal de l'ouvrier célibataire et au 70 % du salaire du travailleur chargé d'une obligation légale d'assistance. Ces prestations furent mises, pour parts égales, à la charge de l'employeur, de la Confédération et du Canton, avec faculté pour ce dernier d'appeler à son aide la commune du domicile de l'employeur.

Comme on prévoyait des conflits relatifs à l'obligation des patrons et aux droits des chômeurs, il fut décidé

que de tels différents seraient soumis aux offices cantonaux de conciliation dont les sentences ouvriraient un droit de recours à une commission fédérale.

Diverses dispositions complétaient ce système. Comme la contribution patronale ne pouvait être exigée que pour les indemnités accordées aux ouvriers bénéficiant d'un contrat de travail, les art. 2 et 3 de l'arrêté ordonnaient aux employeurs, dans tous les cas où la marche des affaires le permettrait de restreindre la durée du travail ou même de modifier l'organisation de leur entreprise plutôt que de renvoyer une partie de leurs ouvriers. Mais il fallut néanmoins prévoir le cas où l'ouvrier serait congédié. Pour ce chômeur là, il fut décidé que son allocation serait supportée comme au cas d'épuisement de la prestation patronale et qu'elle lui serait versée par la commune de son domicile. Une autre disposition enjoignait de tenir compte, dans la détermination de l'indemnité du chômage, des gains accessoires de l'ouvrier et des indemnités qu'il recevait des caisses de secours de chômage, dans la mesure où ces sommes ajoutées au salaire et à l'allocation accordée par l'arrêté excéderaient le montant du salaire normal.

La conclusion de l'armistice, en causant le retrait de toutes les commandes de guerre et le licenciement de l'armée fédérale, vint brusquement empirer la situation du marché du travail. Pour 100 places vacantes, la demande d'emploi, qui était de 99 en octobre 1918, s'éleva à 134 en novembre, à 181 en décembre et à 241 en janvier 1919. D'autre part, diverses organisations d'employés sollicitèrent le Conseil fédéral de les protéger contre les suites du chômage. Aussi, un arrêté du 14 mars 1919¹

1. R.S., XXXV, p. 214 et s.

étendit-il l'assistance des sans-travail aux employés non seulement de l'industrie, mais encore du commerce et des entreprises de transports. Afin de simplifier la tâche des offices chargés de son exécution on s'appliqua à reproduire les règles qui régissaient l'assistance des ouvriers, en posant les dérogations qu'exigeait la situation différente de l'employé. Le maximum de gain pris en considération fut fixé à 500 francs par mois et on exclut de l'assistance les employés touchant un traitement supérieur à 8.000 francs.

Comme la situation économique ne s'améliorait pas, et que le marché du travail était encore alourdi par le retour de nombreux Suisses, que les révolutions d'Autriche, d'Allemagne et de Hongrie avait causé¹, le Conseil fédéral se rendit compte que les mesures prises jusqu'alors et qui avaient pour but de parer aux suites du chômage occasionné par la guerre étaient insuffisantes, qu'il était temps d'apporter une solution complète à la question de l'assistance en cas de chômage. Son arrêté du 21 mars 1919² créa l'office fédéral d'assistance en cas de chômage, comme division administrative extraordinaire du Département fédéral de l'Industrie. Tandis que cet office élaborait un troisième arrêté du Conseil qui devait compléter les deux premiers en autorisant l'octroi d'indemnité à tous les travailleurs privés de leur occupation indépendamment de leur volonté, la faculté fut accordée aux gouvernements cantonaux par une décision du Conseil fédéral, en date du

1. « Il s'agit probablement de 2 à 3.000 personnes capables de travailler, y compris les Suisses de Russie, » Message du C.F. à l'A.F. (du 27 mai) 1919, F.F.S., 1919, III, p. 531.

2. R.O., XXXV, p. 225 et s.

5 avril 1919, de se faire rembourser par la Confédération la moitié des secours qu'ils octroyeraient aux sans-travail en dehors des prescriptions du 5 août 1918 et du 31 mars 1919. Ainsi le personnel des hôtels et restaurants qui ne bénéficiait d'aucune aide fédérale put être indemnisé. Dans sa générosité, la Confédération vint même en aide aux Suisses qui chômaient hors de son territoire. Enfin, un arrêté du Conseil fédéral du 15 avril 1919¹ organisa l'assistance en cas de chômage des employés et ouvriers de la Confédération.

Aux termes de cette disposition tous les employés et ouvriers qui avaient servi l'État fédéral respectivement pendant deux mois et un mois et qui étaient atteints par un chômage involontaire, bénéficièrent d'allocations établies sur des bases analogues à celles des deux premiers arrêtés. Pour sa part, la Confédération, soit le fond de chômage, supporta les indemnités de chômage total, alors que les autres étaient mises à la charge des entreprises d'État.

Au mois de mai 1919, parce que l'assistance des chômeurs devenait onéreuse² pour l'État fédéral et que la situation économique générale ne semblait pas s'améliorer³, le Gouvernement, qui avait organisé l'aide aux sans-travail, en vertu de ses pleins pouvoirs, souhaita se faire couvrir par le Parlement. A cet effet, il lui proposa d'édicter un arrêt fédéral qui fournirait une base à

1. R.O., XXV, p. 267 et s.

2. Au 27 mai 1919, la Confédération avait versé près de 700.000 francs aux chômeurs.

3. « On comptait entre 20 et 30.000 chômeurs, abstraction faite de ceux qui étaient restés chez leurs patrons ou n'étaient occupés qu'à temps réduit »... Message du C.F. concernant les mesures à prendre pour combattre le chômage (du 27 Mai 1919) F.F.S. 1919 III page 525.

toutes les prescriptions passées et futures sur l'assistance des chômeurs, insistant sur l'importance politico-sociale et financière de la question. Mais les Chambres rejetèrent le 26 septembre 1919¹, le projet qui leur fut présenté, parce qu'elles estimaient qu'un arrêté du Gouvernement est préférable lorsqu'il s'agit de prendre une mesure temporaire que l'on puisse modifier promptement en cas d'urgence. Néanmoins, elles adoptèrent un postulat exprimant le désir que les prescriptions édictées par le Conseil fédéral fussent abrogées aussitôt que possible et remplacées par une loi sur l'assurance contre le chômage. On se remit à nouveau à l'étude du problème de l'assurance, mais la pénurie de charbon et de forces électriques qui continuait à se faire sentir et la menace d'une diminution des exportations, à la suite de la dépréciation des changes étrangers, qui devait fatalement aggraver le chômage, contraignant le Gouvernement à édicter un nouvel arrêté, celui du 29 octobre 1919², qui refondit en les complétant les 5 arrêtés précédents. Cette décision introduisit un principe nouveau à la base même de l'assistance. Le droit au secours, qui jusqu'alors, était lié au chômage, occasionné par les répercussions de la guerre trouva sa cause dans le chômage qui engendre la gêne. Sans doute, la notion de gêne manque-t-elle de précision, mais à cause de la grande variété des facteurs à considérer, le Conseil fédéral ne jugea pas opportun de fixer de chiffres pour la déterminer.

Grâce au principe nouveau, tous les citoyens suisses, capables de travailler et âgés de plus de 16 ans, qui

3. Projet d'arrêté fédéral sur l'assistance du chômage du 26 septembre 1919, F.F.S. 1919, V, p. 99 et s.

4. R.O., XXXV, p. 915 et s.

avaient exercé régulièrement une activité lucrative et étaient tombés dans la gêne par suite d'un chômage total ou partiel, ne pouvant leur être imputé, furent mis au bénéfice de l'assistance. Quant aux étrangers, ils n'eurent droit aux secours qu'à condition d'avoir travaillé ou fréquenté une école en Suisse, durant une année au cours des 5 années qui avaient précédé la déclaration de guerre et à condition encore d'appartenir à un État qui accordait un traitement réciproque aux Suisses chômant sur son territoire. La première de ces conditions était motivée au dire du Département fédéral de l'Économie publique par cette raison que les étrangers qui n'avaient pas contribué à la prospérité de l'économie suisse ou qui avaient supplanté les nationaux pendant leur service militaire n'avaient aucun droit à bénéficier de l'assistance¹.

Hors ce changement de base, l'arrêté du 29 octobre, respecta les principes posés par les arrêtés antérieurs, mais il apporta quelques modifications à leur application. Le montant des allocations de chômage fut limité à certains maxima qui ne devaient être dépassé dans aucun cas. Pour les secours en cas de chômage total ces maxima furent gradués d'après le coût de la vie dans les communes et aussi d'après les charges des assistés. Ainsi dans les communes où la vie était chère variaient-ils entre 5 et 10 francs suivant le nombre de personnes à la charge du chômeur ; dans les communes où la vie était à prix moyen, entre 5 et 9 francs, enfin dans les communes où la vie était à bon marché entre 4 et 8 francs. Le classe-

1. Circulaire du Département fédéral de l'Économie publique aux Gouvernements cantonaux et aux associations professionnelles concernant l'assistance des chômeurs (du 10 nov. 1919).

ment des communes fut établi par les Gouvernements cantonaux sous réserve d'approbation du Département fédéral de l'Économie publique. D'autre part, parce que certains chômeurs recevaient à côté du secours d'assistance une indemnité d'assurance, il fut prescrit que l'allocation en cas de chômage total et les sommes octroyées par les caisses de chômage ne pourraient excéder le 80 % du gain normal du travailleur célibataire et le 90 % du gain du père de famille. Une autre disposition permit de réduire le montant du secours si le chômeur possédait d'autres revenus ou si plusieurs membres d'une même famille bénéficiaient en même temps de l'assistance. La durée maxima des secours fut fixée à 60 jours par an, sous réserve de prolongation par l'autorisation des gouvernements cantonaux. A côté des allocations accordées en cas de chômage total ou partiel qui existaient depuis 1918, l'arrêté institua des secours différentiels dont l'objet était d'encourager les chômeurs à accepter temporairement un travail moins lucratif que l'assistance à laquelle ils pouvaient prétendre. Ces allocations nouvelles devaient combler la différence qui se marquerait entre le montant du secours d'assistance et celui du salaire gagné. Plus outre, parce que l'acceptation d'un travail nouveau pouvait occasionner au chômeur les frais de déplacement, il fut décidé que de tels débours seraient déduits du gain lors de l'évaluation du secours différentiel. La charge de ces allocations fut répartie de la même manière que celle des secours de chômage.

Le contrôle des chômeurs fut réorganisé. L'arrêté prescrivit d'abord que toute demande d'assistance serait transmise au dernier employeur du chômeur pour que ce

patron put s'opposer au versement des secours, sous réserve d'une décision de l'office de conciliation ; ensuite que le bureau de placement devait entreprendre des démarches pour procurer un emploi aux sans-travail, enfin qu'on n'accorderait des secours qu'à celui qui présenterait un certificat de l'office de placement affirmant qu'il s'était efforcé de trouver du travail et qu'aucun emploi ne lui avait été offert. L'art. 10 porte aussi que tout chômeur qui ne profite pas d'une occasion de travail convenable, ou ne se conforme pas aux prescriptions des offices de placement comme encore celui qui abuse de l'assistance ou donne sciemment des indications fausses, seront exclus de l'assistance.

Comme sous l'arrêté du Conseil fédéral de 1918, les ressources financières furent demandées à la Confédération aux cantons et aux chefs d'industrie, qui contribuèrent dans des conditions semblables aux paiement des indemnités ; néanmoins, aux termes du nouvel arrêté les employeurs ne furent recherchés que dans les cas où la perte de gain résultait des conditions extraordinaires engendrées par la guerre. Les contributions auxquelles les chefs d'entreprises pouvaient être tenus furent modifiées. Pour un employé, la prestation patronale ne devait pas être inférieure au montant des traitements d'un demi-mois ni supérieure à celui des traitements de 3 mois normaux ; pour un ouvrier, cette prestation pouvait varier entre le montant d'une semaine de salaire normal et celui de six semaines. De plus, un fond de solidarité, auquel devait être versé un tiers des prestations patronales fut institué. Ce fond fut autorisé à limiter lui-même avec l'approbation du Département fédéral de l'Économie publique et celle du Département cantonal

compétent le montant maximum de sa participation à l'assistance du personnel d'un chef d'entreprise. Comme auparavant, après épuisement du fond ou du montant arrêté par lui, l'assistance tomba exclusivement à la charge de la Confédération et des Cantons.

Au printemps de 1920, la situation du marché du travail s'améliora dans certains groupes d'industrie et dans certaines catégories de métiers¹ notamment dans l'industrie du bâtiment, du bois, du verre, dans l'industrie métallurgique, dans l'agriculture et dans tous les métiers occupant des femmes, à l'exception de l'horlogerie et de la broderie. Dans un de ses rapports le Conseil fédéral déclare que la diminution constante du nombre des chômeurs assistés, depuis l'application de l'arrêté du 29 octobre 1919, était due aussi au contrôle plus efficace et à une meilleure organisation du placement. Mais, parce que le marché du travail était encore soumis à de grandes fluctuations, qu'une crise grave menaçait l'industrie horlogère et qu'il fallait prévoir que le faible cours des changes étrangers causerait encore du chômage, un arrêté du Gouvernement du 18 mai 1920² suspendit l'assistance seulement pour les ouvriers et les employés des professions que nous avons énumérées plus haut, exceptant cependant dans presque toutes les catégories une branche encore touchée, tandis qu'il autorisait le Département fédéral de l'Économie publique, à rétablir l'assistance pour les travailleurs de ces professions ou au contraire, à étendre la suspension de secours à d'autres

1. Rapport du C.F. à l'A.F. sur l'arrêté du C.F., du 18 mai 1920 concernant la suspension partielle de l'assistance des chômeurs (du 29 juin 1929), F.F.S. 1920, III, p. 387.

2. R.O., XXXV, pp. 291 et s.

métiers suivant les nécessités du moment. Dès le retour de l'hiver, l'assistance fut rétablie dans toutes les branches d'industrie, où elle avait été supprimée¹, mais comme une baisse générale des prix commençait à se faire sentir², on demanda de divers côtés la revision de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 octobre 1919. Le Gouvernement ne se hâta nullement de satisfaire à ces demandes; toutefois au 30 septembre 1921³ parut un arrêté qui n'apporta que des modifications peu importantes au régime de l'assistance, si l'on excepte l'aide aux industries dans le marasme que nous retrouverons plus loin. Les nouvelles dispositions autorisèrent les communes à astreindre les chômeurs au travail, à condition qu'elles leur allouassent les secours d'assistance et une indemnité supplémentaire. Quant aux autres chômeurs assistés les cantons purent les obliger à fréquenter les cours professionnels. Enfin, l'assistance des Suisses fut prolongée de 60 jours dans les circonstances particulièrement pénibles et les secours en espèces remplacés partiellement par des secours en nature d'une valeur équivalente.

Vers la fin de 1921, le défaut de définition de l'état de gêne se fit sentir parce que les cantons n'accordaient pas l'assistance aussi libéralement les uns que les autres. Pour uniformiser autant que possible l'octroi de l'assistance, le Département fédéral de l'Économie publique,

1. A la fin juillet 1920 on ne comptait plus dans l'industrie suisse que 4.880 chômeurs complets et 5.300 partiels, à la fin d'octobre il y avait à nouveau 9.900 chômeurs comptés et 15.500 chômeurs partiels, enfin en décembre 17.682 chômeurs de 1^{re} catégorie et 7.600 de la seconde. Voir tableau du chômage, F.F.S. 1921, t. IV, p. 195.

2. Voir rapport du C.F., à l'A.F. du 30 septembre 1921, F.F.S. 1921, IV, p. 419 et s.

3. R.O., XXXVII, p. 687 à 690.

par circulaire du 28 décembre, détermina ce qu'il appela le taux limite de la gêne, c'est-à-dire, un revenu minimum, dont la carence constituait la gêne, au sens des arrêtés. Le taux limite s'obtenait en multipliant par 1,5 les maxima des allocations de chômage, fixés par l'arrêté du 29 octobre 1919. Tout chômeur dont le salaire total ¹ n'atteignait pas à ce taux fut mis au bénéfice d'un secours égal à la différence qui existait entre son salaire et le taux limite de la gêne. Mais cette allocation ne pouvait dépasser la moitié de la perte de gain que le chômage imposait au travailleur.

Par arrêté du 4 mars 1922 ² parce que le coût de la vie avait baissé ³ alors que le chômage total progressait encore ⁴, le Conseil fédéral modifia les limites du montant de secours. Les nouvelles prestations varièrent entre 4 et 9 francs dans la première catégorie, entre 3 fr. 50 et 8 francs dans la seconde et entre 3 et 7 francs dans la dernière. Au cas de chômage total, le revenu du chômeur bénéficiant de l'allocation d'une caisse de chômage fut limité au 70 % de son gain normal, s'il était célibataire et au 80 % de ce même gain, s'il était chargé de famille. D'autre part, on autorisa les cantons qui prolongeaient l'assistance au delà de la période minima à verser alors des allocations inférieures au minima prescrit pour les secours réglementaires.

1. C'est-à-dire le salaire professionnel auquel il faut ajouter celui des occupations occasionnelles, légèrement rétribuées.

2. *R.O.*, XXXVIII, pp. 289 et s.

3. Les nombres indices indiqués par l'Union suisse de consommation varièrent ainsi qu'il suit (si l'on part de 100 pour 1914) : 241 en janvier 1921 et 189 en janvier 1922.

4. Au 31 août 1921 ; 68.000 chô.m. comp. 34.000 chô.m. compl. assist.

février 1922 ; 99.000 chô.m. comp. 56.000 chô.m. compl. assist.

Avec le retour de la belle saison, à cause de la saison nouvelle et d'une légère reprise d'activité de quelques branches d'industrie, le chômage recula un peu ; aussi l'assistance fut-elle supprimée le 22 mai 1922¹ pour toutes les professions se rattachant à l'agriculture, à l'industrie du bâtiment et à l'industrie hôtelière. A la suite de cet arrêté, le Département fédéral de l'Économie publique étendit la suspension de l'assistance à d'autres branches d'industrie², mais fut contraint à plusieurs reprises de les en faire bénéficier à nouveau³. Enfin, au printemps de 1923, la situation économique générale et les conditions du marché du travail s'améliorèrent suffisamment pour que l'on put entreprendre la liquidation progressive de l'assistance⁴. Le Conseil fédéral édicta le 18 mai de cette année-là, un arrêté⁵ sur l'abolition partielle de l'assistance des sans-travail, prévoyant à la fois une liquidation des mesures cantonales et fédérales. A cet effet, la Confédération décidait de recourir soit à la limitation de la durée des secours, soit à la suppression définitive ou provisoire de l'assistance à l'égard de certaines professions, soit enfin à la simplification de la procédure prescrite pour l'instruction des demandes d'assistance. Elle autorisait d'autre part les cantons à réduire le taux d'assistance fixé par les prescriptions fédérales et à sup-

1. *R.O.*, XXXVIII, p. 397 et *D.E.P.*, du 29 mai 1922, F.F.S. 1922, II, p. 268.

2. *D.E.P.* du 18 juillet 1922, *R.O.*, XXXVIII, p. 475 et suiv. *D.E.P.* du 1^{er} septembre 1922, *R.O.*, XXVII, p. 519 et s.

3. *D.E.P.* du 1^{er} novembre 1922, *R.O.* XXXVIII, p. 582 et *D.E.P.*, du 23 novembre 1922, *R.O.* XXXVIII, p. 634.

4. Il n'y avait alors que 35.000 chômeurs complets et près de 18.000 chômeurs partiels. Plus de 12.000 d'entre-eux étaient occupés à des travaux de chômage ; 11.000 seulement étaient encore assistés. Voir rapport du C.F. à l'A.F. (du 18 mai 1923) F.F.S. 1923, II, p. 257 et 282.

5. *R.O.*, XXXIX, p. 137 et s.

primer l'assistance là, où cette suppression n'avait point encore été arrêtée par elle. Plusieurs États profitèrent aussitôt de cette faculté ¹.

Un nouveau pas vers l'abolition fut marqué par l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1924 ², qui modifia le régime de l'assistance. Par cette décision furent abolies l'assistance du chômage partiel et la contribution patronale ainsi que la participation des associations professionnelles dans l'organisation de cette assistance. D'autre part, la durée des secours fut limitée par la Confédération à un maximum annuel de 120 jours. Puis comme le nombre des chômeurs continuait à décroître fortement de mois en mois ³ et qu'il ne s'agissait plus d'un chômage exceptionnel, une décision du Conseil fédéral du 2 juin 1924 ⁴ supprima l'assistance des chômeurs. Mais parce que certains vieux ouvriers risquaient, en raison même de leur âge, de souffrir encore d'un salaire insuffisant et qu'aussi certaines industries semblaient sur le point de disparaître ⁵, les cantons furent autorisés à al-

1. *R.O.*, XXXIX, p. 139.

2. *R.O.*, XL, p. 40.

3. « Alors que le nombre des personnes privées de travail était de 53.279 à la fin avril 1923, soit 35.512 chômeurs complets et 17.767 chômeurs partiels, il n'était plus que de 23.195 à la fin d'avril 1924, soit 16.730 chômeurs complets et 6.465 chômeurs partiels... mais on enregistre un recul encore plus considérable dans le nombre des chômeurs assistés puisque de 11.015 qu'il était en avril 1923 ce nombre a passé à 1691 en avril 1924 » et plus loin. « L'automne passé on comptait trois ou quatre fois plus de demandes que d'offres d'emploi tandis que en avril dernier il y avait pour ce qui regarde la main d'œuvre masculine 100 offres pour 176 demandes d'emploi. Ceci est à peu près la proportion d'avant-guerre ». Rapport du C.F. à l'A.F. concernant la suppression de l'assistance chômage (du 2 juin 1924) F.F.S. 1924, p. 542.

4. *R.O.*, XL, p. 270 et s.

5. Notamment l'industrie du ruban de soie était la seule à accuser encore une recrudescence du chômage.

louer encore des secours aux chômeurs âgés de certaines industries et aux personnes qui suivraient des cours professionnels en vue d'apprendre un autre métier. Des subventions furent aussi accordées aux organisateurs de ces cours. Mais l'octroi de ces diverses allocations dont la Confédération prit à sa charge la moitié ne fut consenti que jusqu'au 31 décembre 1924.

L'assistance des sans-travail qui dura pendant plus de 5 ans, coûta 64 millions de francs à la Confédération, 64 millions aux cantons et 17 1/2 millions aux chefs d'entreprise¹. De plus, furent versés par la Corporation de droit public 2 1/2 millions, à titre d'allocations supplémentaires d'automne et d'hiver et 2 1/2 millions comme subsides aux cours d'instruction professionnelle des chômeurs. Les charges de la Confédération à l'égard de ses agents licenciés et des Suisses à l'étranger se montèrent à 5 1/2 millions. Si l'on compte encore les cinq millions que le Département politique fédéral utilisa pour organiser des œuvres en faveur des chômeurs, on constate que les dépenses pour l'assistance en cas de chômage se sont montées jusqu'à la fin de l'année 1924 à environ 150 millions de francs.

1. Dans ce chiffre ne figurent pas les indemnités versées directement par les employeurs à leurs employés.

III

CRÉATION D'OCCASION DE TRAVAIL

Lorsqu'une vague de chômage déferle sur un pays, l'autorité publique, pour empêcher la classe ouvrière de choir dans la misère, recourt d'abord à l'assistance des sans-travail. Mais elle doit reconnaître bientôt que cette aide est accompagnée de graves inconvénients. Fort onéreuse pour le budget, l'assistance accoutume les chômeurs à l'oisiveté. C'est un fait d'expérience que l'arrêt prolongé du travail engendre la démoralisation des ouvriers et parfois la désorganisation, sinon la ruine de tout une branche d'industrie. Plus outre, l'existence d'une grande masse de gens inoccupés peut mettre en danger la sécurité publique. Partant de telles considérations, le message du Conseil fédéral du 30 mai 1919 disait : « Le paiement des indemnités de secours n'est qu'un palliatif et ne doit être considéré que comme tel »¹. Cette vérité admise, il fallut, en Suisse, comme ailleurs, trouver d'autres armes pour lutter contre le chômage et il apparut au Gouvernement fédéral qu'il importait de procurer des occupations aux ouvriers qui ne trouvaient plus de travail dans leur profession. La Société suisse des ingénieurs et architectes, l'Union des villes suisses et de

1. Message du C.F. à l'A.F. concernant les mesures à prendre pour combattre le chômage (du 30 mai 1919), F.F.S. 1919, t. III, pp. 567 à 578.

nombreux cantons le confirmèrent dans ses vues. Aussi lisons-nous dans le message précité : « L'office fédéral d'assistance à encore pour tâche de créer du travail, non seulement pour combattre le chômage existant, mais aussi pour agir préventivement dans ce domaine de la façon la plus large. On doit pouvoir offrir du travail à chaque chômeur dans son métier. Lorsqu'il en peut être ainsi, ou lorsqu'il s'agit d'ouvrir sans préparation professionnelle, on doit entreprendre des travaux de chômage, c'est-à-dire des travaux qui peuvent être exécutés par n'importe quel ouvrier, sans préparation professionnelle et pour qui la pleine capacité de rendement ne dépend pas d'un apprentissage, mais seulement de l'exercice »¹. Ces considérations conduisaient à subsider les travaux de chômage, certains travaux professionnels et même quelques industries.

a) Travaux de chômage.

Afin d'encourager les cantons et les communes à entreprendre des travaux de chômage, tels qu'il les avait défini en son message, le Conseil fédéral leur accorda des subventions par arrêté du 30 mai 1919². Une circulaire du département de l'Économie publique³ rappela aux Gouvernements cantonaux que plusieurs lois octroyaient déjà des subsides en faveur de certains travaux d'utilité générale, tels que dessèchements et irrigations du sol, défrichement, reboisement, endiguement des cours

1. Message du C.F. à l'A.F. concernant les mesures à prendre pour combattre le chômage du 30 mai 1919, F.F.S. 1919, t. III, p. 578.

2. R.O., XXV, pp. 342 à 345.

3. Circulaire aux Gouvernements cantonaux concernant la lutte contre le chômage par exécution de divers travaux, en particulier des travaux de chômage (du 31 mai 1919), F.F.S. 1919, III, pp. 395 et s.

d'eau¹ et que les formalités prescrites pour l'approbation des projets et l'octroi des subventions étaient simplifiées dans tous les cas où la situation générale du marché du travail rendait urgente l'exécution de ces travaux. Quant à l'arrêté, il déclarait n'accorder de subventions extraordinaires que pour les travaux que l'on ne pouvait, en vertu d'autres dispositions, mettre au bénéfice des subsides légaux, tels que les améliorations du sol, les constructions et réfections de bâtiments publics, les constructions de routes et de chemins, la correction des cours d'eaux, à condition encore que ces travaux fussent entrepris en des lieux où sévissait un chômage intense. Il décidait aussi que les subsides de la Confédération seraient du même montant que ceux octroyés par les cantons sans que ces subsides pussent dépasser le 25 % du coût total des travaux. Enfin, il instituait des subventions fédérales dites « subsides pour moindre rendement » destinées à couvrir jusqu'à concurrence de la moitié les frais supplémentaires qu'occasionnerait l'emploi d'ouvriers non exercés à l'exécution des travaux de chômage et des travaux légalement subventionnés. L'ordonnance déjà citée régla le mode de détermination des frais supplémentaires et exigea que les demandes de subventions fussent accompagnées d'un rapport général sur les conditions locales du chômage².

1. Loi fédérale du 26 décembre 1893 concernant l'amélioration de l'agriculture par la Confédération. Loi fédérale du 11 octobre 1902 concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des eaux et forêts. Loi fédérale du 22 juin 1877 concernant la police des eaux.

2. Ce rapport devait mettre en lumière notamment le nombre des chômeurs dans la circonscription, les sommes déjà payées par les communes intéressées pour les secourir, le nombre des ouvriers exercés et non exercés pouvant être occupés à l'exécution du travail. Voir aussi l'arrêté du C.F. du 15 juillet 1919, R.O. XXXVII, pp. 183 et s.

Un crédit de dix millions de francs avait été ouvert par les Chambres sur le fond de chômage pour acquitter ces diverses subventions. En fait, cette somme ne fut pas entièrement affectée à cette fin. Au cours de l'été de 1920, comme la situation générale de l'industrie s'était un peu améliorée tandis que les ouvriers des arts et métiers souffraient encore fortement du manque de travail, le Conseil fédéral décida de ne plus accorder de subsides aux travaux de chômage qui n'avaient point encore été entrepris et de reporter le solde du crédit sur les encouragements donnés à la construction des maisons d'habitation. Cette décision se justifiait encore par le fait que dans certaines villes, la pénurie de logement commençait à se faire sentir. Un million deux cent quarante mille francs furent ainsi détournés de leur but, en sorte qu'à la fin de 1920, le crédit se trouva réduit à 20.000 francs¹. Or, l'hiver amena une recrudescence de chômage. Pour occuper les sans-travail, les cantons et les communes les plus atteints organisèrent à nouveau des travaux et, comme leurs ressources n'étaient pas suffisantes pour faire face à la crise qui s'aggravait, les Chambres accordèrent au Gouvernement un nouveau crédit de 15 millions de francs, en vue d'encourager les travaux de chômage. A ce coup, le Conseil fédéral limita au 20 % du coût total des travaux le maximum des subventions extraordinaires de la Confédération², tandis qu'il rétablissait intégralement le subside pour moindre rendement. Il prescrivit encore, que le taux des subventions serait déterminé d'après la nature, le but et les avantages des projets, et

1. Message du C.F. à l'A.F. concernant les mesures à prendre pour obvier au chômage (du 21 décembre 1920, F.F.S. 1920.V., pp. 563 à 567

2. R.O., XXXVII, p. 133 et s.

que préférence serait donnée à ceux d'entre-eux, dont la dépense en salaire serait la plus forte.

A l'automne de 1921, parce que la situation du marché du travail avait encore empiré et que les Chambres avaient accordé un nouveau crédit de 15 millions de francs, un arrêté du Conseil fédéral¹ confirma celui du 19 février 1921, à l'exception d'un point. Les subsides pour moindre rendement furent remplacés par une subvention qui devait couvrir le 20 % du montant des salaires versés aux chômeurs occupés aux travaux extraordinaires. On en fit bénéficier aussi les travaux légalement subventionnés. A leur profit fut même instituée une nouvelle aide limitée au 10 % de leur coût, mais qui ne devait être consentie que si leur importance dans l'économie publique ou si des circonstances spéciales le justifiaient. L'arrêté prescrivit encore que d'une manière générale l'allocation de toute subvention était subordonnée à la condition que tous les travaux fussent exécutés exclusivement avec des matériaux de provenance suisse et par du personnel établi en Suisse.

En fait, cette aide coûta plus cher à la Confédération que l'assistance pure et simple des chômeurs, mais elle présenta l'avantage de procurer du travail à une grande partie de ceux qui en étaient complètement privés. On a même relevé qu'à certaines époques la moitié de cette catégorie de chômeurs fut occupée². A cause de ces résultats satisfaisants, mais onéreux, et en vue d'un hiver qui s'annonçait difficile pour les travailleurs, le Conseil

1. *R.O.*, XXXVII, p. 680 et s.

2. Message du Conseil fédéral à l'A.F. concernant l'octroi de nouveaux crédits pour venir en aide aux chômeurs (du 1^{er} septembre 1922), F.F.S. 1922, t. III, p. 112.

fédéral demanda au Parlement un nouveau crédit et arrêta au 14 novembre 1922¹ que les subventions que la Confédération allouait pour encourager les travaux de chômage se limiteraient au 15 % du coût total de ces travaux. Puis, au printemps 1923, constatant que la crise avait diminué d'intensité et souhaitant y faire face le plus longtemps possible, au moyen des crédits, dont il disposait, le Département fédéral de l'Économie publique décida qu'il ne serait plus alloué de subventions qu'aux seuls travaux dont l'exécution procurerait de l'ouvrage à des chômeurs inscrits dans les offices de placement. Enfin, un arrêté du Conseil fédéral du 4 mars 1924² disposa que, réserve faite des demandes présentées antérieurement, la Confédération cesserait le 1^{er} avril l'octroi de toute prestation en faveur des travaux de chômage.

b) Travaux professionnels.

On doit tâcher d'offrir du travail à chaque chômeur dans son propre métier, avait dit le Conseil fédéral. Pour réaliser son vœu, c'est à la construction du bâtiment qu'il décida d'accorder d'abord l'aide fédérale, parce que cette construction nécessite le concours de nombreuses professions et qu'il est aisé de l'encourager financièrement. Puis, à cause des nombreux intellectuels qui ne trouvaient plus à s'occuper et que l'on ne pouvait pas décemment utiliser comme manœuvres, le Gouvernement, songeant à la vaste bureaucratie du pays, résolut d'engager par des subventions les cantons et les communes à procurer du travail intellectuel à ceux-là, qui en manquaient.

1. *R.O.*, XXXVIII, pp. 572 et s.

2. *R.O.*, XL, p. 30 et s.

1. Construction de bâtiment :

A côté des raisons que nous venons d'indiquer, il en était d'autres qui militaient en faveur d'une aide à la construction du bâtiment. Un grand nombre d'ouvriers, parmi lesquels ceux de l'industrie du bâtiment et des petits métiers fournissaient un fort contingent, avaient été contraint, au cours des hostilités, d'abandonner leur profession, faute d'y trouver une occupation suffisante et de s'engager dans les industries de guerre. La fin du conflit mondial précipita tous ces travailleurs dans le chômage et en 1919 il fallut les assister. Il apparut alors au Gouvernement fédéral que les cantons devaient s'efforcer de ramener immédiatement ces travailleurs à leur ancienne profession, que ce devoir social leur était imposé par l'équilibre économique. Comme la réfection des bâtiments publics qui avait été négligée depuis plusieurs années, était propre à cette fin, on décida que la Confédération, les cantons et les communes l'entreprendraient aussitôt. D'autre part, parce que le coût élevé des matériaux et la cherté de la main-d'œuvre paralysaient l'érection des maisons dans les villes, soit dans les centres où le chômage était le plus intense et qu'aussi la pénurie de logement y était devenue une vraie calamité, il parut nécessaire que l'État fédéral stimulât la construction d'habitation en accordant des subventions à ceux qui l'entreprendraient. Pour toutes ces raisons, un arrêté du Conseil fédéral du 23 mai 1919¹ décréta que la Confédération contribuerait financièrement à toutes constructions ou transformation de bâtiment entreprises par des particuliers, des sociétés ou des pouvoirs

1. R.O., XXXV, pp. 339 à 341.

publics dans l'intérêt commun et qui entraîneraient une dépense de plus de 3.000 francs. A cet effet, était prévu d'abord un subside de 5 à 15 % du coût total de la construction, et, en second lieu, un prêt sur gage immobilier au taux de 4 % qui pouvait s'élever au maximum à 15 % du coût total de la construction. Mais l'arrêté stipulait que cette aide ne serait accordée que si le canton assurait des prestations équivalentes. Quant au montant du subside, il devait être d'autant plus élevé que la construction était plus susceptible de parer au chômage et à la pénurie de logement. Mais, en aucun cas, les diverses prestations fédérales et cantonales ne devaient dépasser le 50 % du prix de l'ouvrage. De plus, par crainte d'enrichir le spéculateur, la Confédération se réserva le droit de revendiquer la moitié du bénéfice qui apparaîtrait si un transfert de propriété intervenait au cours des quinze années suivant la construction de la maison, et prescrivit que dans le même délai le rapport locatif du bâtiment ne devait pas excéder 6 à 7 % du prix de revient.

Pour couvrir ces subsides, un crédit de 10 millions de francs fut ouvert sur le fond de chômage et pour permettre le consentement des prêts, un crédit de 12 millions fut accordé sur les ressources générales de la Confédération. Mais, cette aide fédérale ne donna point à l'industrie du bâtiment le regain d'activité immédiate que l'on attendait, ainsi que le constate le XII^e rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises, en vertu des pleins pouvoirs¹. Plusieurs causes expliquent cet échec. Un certain temps fut nécessaire aux cantons pour dresser leurs arrêtés d'exécution.

1. F.F.S. 1919, V, p. 461 et s.

Ensuite, l'octroi des crédits devait être soumis dans plusieurs cantons à la votation populaire. Enfin, parce que certains États avaient exigé que la demande de subside fut accompagnée de tous les projets de construction y relatifs, ils constatèrent que les crédits fédéraux étaient insuffisants à couvrir toutes les sollicitations et demandèrent au Conseil fédéral de les diriger dans leur choix. Le Gouvernement fédéral précisa alors les conditions requises pour obtenir des subventions en spécifiant notamment que les constructions qui, par nature, étaient susceptibles d'un rendement convenable étaient exclues de tout subside. En fait, six cantons seulement s'étaient adressés à la Confédération avant la fin de septembre 1919 et le montant des subsides n'atteignait, à cette époque, que 400.000 francs et celui des prêts 325.000 francs. Toutefois, au cours de l'hiver, la construction du bâtiment se développa grandement et au 15 avril 1920, huit millions sept cent soixante quinze mille francs avaient été distribués, à titre de subside et six millions six cent quarante cinq mille francs, à titre de prêt.

Au mois de mai de cette année-là, parce qu'un nouveau crédit de 10 millions de francs avait été ouvert, le Gouvernement prolongea l'octroi des subsides et prêts à la construction des maisons d'habitation, en indiquant que lors de cette construction les principes d'hygiène devaient être respectés. D'autre part, la situation économique nouvelle conduisit à modifier le principe qui était à la base de la répartition des subsides. Jusqu'alors, les subventions avaient été accordées de préférence aux projets qui permettaient de lutter le plus efficacement contre le chômage. Depuis le nouvel arrêté, il fallut considérer

avant tout la mesure dans laquelle les divers projets tendaient à atténuer la pénurie de logement. L'aide aux chômeurs passa au second plan.

Mais la grande vague de chômage qui s'abattit sur la Suisse en 1921, et qui par deux fois obligea le Conseil fédéral à demander aux Chambres de nouveaux crédits pour encourager les travaux de chômage, fit réapparaître la nécessité de subsider aussi la construction de maison en vue d'occuper les sans-travail. L'aide qu'avait accordé l'arrêté du 20 mai 1919 fut rétablie¹. Puis, en face d'un hiver dont les perspectives étaient extrêmement sombres, le Gouvernement décida le 1^{er} novembre de faire exécuter aussitôt des travaux que la Confédération aurait dû faire entreprendre au cours des années suivantes. Un arrêté² répartit le crédit de 66 millions de francs, qui avait été accordé, entre les Chemins de fer fédéraux, l'Administration des postes, le Département militaire, celui de l'intérieur et celui des finances et décida que, pour l'établissement du programme définitif des travaux à exécuter, il serait tenu compte en premier lieu de l'état du chômage. On pourrait croire que l'anticipation de travaux qui devaient nécessairement d'être entrepris n'occasionna aucune dépense extraordinaire pour la Confédération. Cependant, il ne faut point oublier que les Chemins de fer fédéraux, à qui incombaient la plus grande part de souvrages, sont une personne morale distincte de la Confédération, ayant un budget et des comptes propres. Il était normal qu'ils demandassent des subventions pour couvrir et les intérêts auxquels on les faisait renoncer

1. Voir les arrêtés du C.F. du 19 février et 21 septembre 1921 déjà cités, à propos des travaux de chômage.

2. *R.O.*, XXXVII, p. 749 et s.

en décidant l'exécution prématurée de grosses dépenses, et les frais supplémentaires que devait leur occasionner l'emploi des chômeurs non exercés au travail qu'on leur confiait.

Enfin, en automne 1922, comme plusieurs localités souffraient encore de la pénurie de logement et que, du point de vue économique, la bâtisse est préférable aux travaux de chômage, le Gouvernement fédéral décida¹ de ne pas exclure des subventions, comme l'avait demandé quelques cantons, la constructions des maisons d'habitation. Mais, de même qu'alors il avait réduit le taux des subsides accordés aux travaux de chômage, il fixa à 8 % du coût de la construction sa subvention maxima, en réservant cependant une aide de 10 % pour des cas exceptionnels. Cette décision est la dernière qu'édicta le Conseil fédéral en vue d'encourager la bâtisse.

2. Travaux intellectuels.

Parmi les travailleurs intellectuels, dont le sort n'était guère plus enviable que celui de nombreux ouvriers, se trouvaient beaucoup d'ingénieurs et de techniciens, qui après avoir travaillé à l'Étranger n'avaient pu trouver un emploi à leur retour en Suisse, à cause du marasme dans lequel était plongée l'industrie nationale. Afin de procurer de l'ouvrage aux chômeurs de ces professions, un arrêté du Conseil fédéral rendu en date du 16 décembre 1919² décida de subside les services de l'administration fédérale qui emploieraient ces chômeurs à des travaux tels que jaugeages, recherches géologiques,

1. R.O., XXXVIII, p. 571 et s.

2. Cet arrêté ne figure pas au *Recueil officiel*. Voir rapport du Conseil fédéral, F.F.S. 1920, t. I, p. 280 et s.

élaboration de projets relatifs à l'usage des forces naturelles. D'autre part, l'Office fédéral d'assistance en cas de chômage fut autorisé à accorder une aide aux cantons, aux communes, et même aux sociétés d'utilité publique qui participeraient à cette œuvre de secours, en accroissant leur personnel. La moitié des traitements payés aux chômeurs devait être remboursée à ceux qui les emploieraient. A cet effet, fut ouvert, au fond fédéral de chômage, un crédit de 1 1/2 million de francs. Mais les requêtes, à fin de participer à ces travaux extraordinaires que reçut l'administration fédérale ne furent pas, au cours de la première année tout au moins, aussi nombreuses que l'état du chômage dans la profession intellectuelle le faisait prévoir. D'autre part, les cantons et les communes ne recoururent pas non plus dans une large mesure aux subsides fédéraux institués pour favoriser l'extension de leur personnel puisqu'au 30 septembre 1920, les crédits accordés ne s'élevaient qu'à 500.000 francs. Mais cette aide modeste se poursuivit au cours des deux années suivantes et atteignit à douze cent mille francs. L'arrêté du 22 juin 1922 que nous avons cité déjà, maintint cette aide en l'étendant aussi à d'autres travaux, tels que la décoration artistique des édifices et des places publiques.

3. L'aide aux industries.

La situation critique du marché du travail, qui avait causé une intervention plus décidée des pouvoirs publics dans la lutte contre le chômage avait fait apparaître aussi l'impossibilité où l'on était d'organiser des travaux extraordinaires pour tous les sans-travail. Aussi de divers côtés avait-on demandé que la Confédération accorda des subventions aux entreprises qui souffraient

de la stagnation des affaires. Il apparaissait plus logique d'aider les industries à conserver leur main-d'œuvre que de les laisser congédier des travailleurs qui grossissaient le nombre de ceux qu'il fallait ensuite occuper à des travaux de chômage. Mais il est difficile d'organiser une aide aux industries qui ne laisse aucune place aux abus. En effet, les exploitations industrielles qui, à un moment donné, pourraient encore surmonter la crise par leurs propres moyens sont tentés, si l'État accorde un appui financier à d'autres entreprises, de requérir une aide dont elles auraient pu se passer. Malgré de telles appréhensions, le Gouvernement que l'aggravation constante de la crise inquiétait résolut de venir en aide aux industries. Son arrêté du 30 septembre 1921 ¹ modifiant celui du 29 octobre 1919 sur l'assistance des chômeurs prescrivit que, moyennant des conventions spéciales, les entreprises qui seraient dans la nécessité, par suite de la crise économique, de suspendre leur activité et de licencier leur personnel pourraient être mises au bénéfice de subventions fédérales. L'octroi de ces subsides fut entouré de multiples et précises précautions. Aucune subvention ne devait être accordée si un prêt paraissait suffisant à permettre la suite de l'exploitation.

Ensuite, pour bénéficier de subventions, le chef d'entreprise fut astreint d'établir qu'à leur défaut, il produirait à perte et qu'aussi, grâce à elles, l'emploi du personnel qu'il se voyait obligé de congédier serait assuré. Enfin, pour réparer toute erreur d'appréciation, la Confédération se réserva le droit de répéter ce qu'elle avait avancé, si le bilan de l'entreprise établissait après coup

1. R.O., XXXVII, p. 688.

que l'aide n'avait pas été indispensable. Le montant maximum des subsides fut fixé à la somme qui, selon toute prévision, aurait dû être versée à titre de secours d'assistance au personnel de l'entreprise, s'il avait été congédié. Quant à la charge de ces prestations, elle tomba pour part égale sur la Confédération et sur le canton du siège de l'industrie. On admit même que suivant les circonstances une contribution du fond de solidarité pourrait être requise.

En fait les entreprises qui profitèrent de cette aide furent peu nombreuses, puisque en juin 1922, la Confédération avait dépensé 300.000 francs en application de la disposition précitée. Mais il faut relever que l'horlogerie et la broderie, soit les deux industries d'exportation les plus touchées, avaient bénéficié d'un traitement de faveur.

Dès le mois de décembre 1921, les Conseils législatifs avaient accordé un crédit de 5 millions de francs, en vue d'aider l'horlogerie suisse. Si l'on sait que les exportations de cette industrie qui se chiffraient encore par 163 millions de francs pour le premier semestre de 1920 ne représentaient plus que 89 millions de francs pour la même période de 1921, c'est-à-dire accusaient une diminution de 45 %, et aussi que, des 45 mille ouvriers qu'elle comptait cette industrie n'occupait plus que le quart ¹, et enfin que, en présence d'une telle situation, un certain nombre de chefs d'entreprises cherchaient à aller établir leurs usines dans le pays où les attiraient un change

1. Le nombre des chômeurs parmi les ouvriers de l'horlogerie des cantons de Berne, Soleure et Neuchâtel, qui était 91, à la fin de février 1920, avait passé à 32.154 en fin août 1921. Message du C.F. à l'A.F. concernant une aide financière extraordinaire de la Confédération à l'industrie horlogère (du 1^{er} octobre 1921), F.F.S. 1921, IV, p. 479 et s.

plus favorable, menaçant de priver l'horlogerie suisse d'un grand nombre d'ouvriers qualifiés, on ne s'étonnera plus de la sollicitude des pouvoirs publics à l'égard de l'industrie horlogère. Par arrêté du 12 décembre 1921, en vue de diminuer le chômage, le Conseil fédéral assura à titre exceptionnel et temporaire une aide financière à l'horlogerie. Comme l'avait préconisé la Chambre suisse de l'horlogerie, cette aide fut organisée sous forme de primes à l'exportation. La Confédération consentait des subsides destinés à compenser dans une certaine mesure les pertes résultant pour les exportateurs des cours étrangers. Ici encore, des mesures furent prises pour écarter tous les abus. L'arrêté précisa d'abord que les produits mis au bénéfice des subsides prévus étaient limités aux montres achevées et aux articles de bijouterie connexes à l'horlogerie, et ensuite que des subsides ne seraient accordés que pour l'exportation de ces objets dans les pays à change déprécié. Le Conseil fédéral fut chargé de désigner ces pays et d'arrêter pour chacun d'eux un cours de change fixe, plus élevé que le cours réel, sur la base duquel le fabricant exportateur pourrait tabler lorsqu'il établirait son prix de revient et conclurait ses transactions. Pour compenser la perte subie sur ce prix, provenant de la différence entre le cours fixe et le cours réel du change, lors du règlement de compte, on institua un subside dont le maximum fut limité au 30 % du prix de revient de l'objet. En calculant ce subside sur le prix de revient et non sur le prix de vente, la Confédération ne couvrait que les pertes positives qu'entraînait l'exportation. Ici comme ailleurs, il fallut prévenir les abus. Aussi exigea-t-on du fabricant exportateur qu'il s'engageât à occuper, à partir de l'octroi de la

subvention un contingent de travailleurs déterminé, à ne livrer que des marchandises façonnées par des mains suisses et enfin à stipuler comme condition de vente, le paiement au comptant ou à 30 jours dès la fin du mois de livraison.

La reprise du travail dans l'industrie horlogère s'accroît fortement à la suite de cette mesure et l'on vit au cours du premier semestre de 1922 le nombre de chômeurs diminuer de plus de moitié. Comme cette situation nouvelle soulageait l'assistance de près de 10 millions de francs par an, d'après les calculs du Conseil fédéral¹ et comme il s'agissait de sauver de la ruine une des plus anciennes et des plus importantes industries nationales, un nouveau crédit de 6 millions de francs lui fut accordée en 1922.

Quant à l'industrie de la broderie, grâce au fond de secours que le Gouvernement lui avait fait instituer et dont nous parlerons plus loin, elle n'avait pas trop souffert jusqu'en 1920, mais en cette année-là, à cause de la concurrence étrangère que la chute du change avait favorisé dans les pays où elle exportait, une crise aiguë s'abattit sur elle. La valeur de ses exportations, qui se montait encore à 426 millions de francs pour 1919, ne se chiffra plus que par 77 millions pour 1920. A la vue du marasme dans lequel était tombée une industrie qui en temps normal occupait une grande quantité de travailleurs², les pouvoirs publics décidèrent d'intervenir.

1. Voir Message du C.F. à l'A.F. concernant l'octroi d'un nouveau crédit à l'industrie horlogère (du 22 septembre 1922), F.F.S. 1922), t. III, p. 195.

2. Lors du recensement fédéral de 1910, l'industrie de la broderie et ses industries connexes occupaient 72.265 personnes. Rappelons aussi que dans le canton de Saint-Gall cette industrie employait 1/5 de la population.

Aussi, après avoir essayé plusieurs mesures qui se montrèrent insuffisantes, le Conseil fédéral appliqua-t-il à l'industrie de la broderie et à ses branches connexes le sursis concordataire et le concordat hypothécaire qu'il avait institué pour sauver les immeubles affectés à l'industrie hôtelière¹. Et, comme cette application nécessitait la création d'une société fiduciaire de la broderie, la Confédération participa pour 1 million de francs au capital social de cette société, à qui elle accorda encore une subvention de 5 millions de francs pour permettre l'assainissement et la liquidation des entreprises.

Disons en terminant que toutes les mesures prises par la Confédération pour créer des occasions de travail furent très onéreuses. L'aide qu'elle accorda pour encourager l'entreprise de travaux se monta à 182 millions de francs, dont 105 millions furent affectés à la construction. Les travaux de chômage organisés par la Confédération elle-même absorbèrent une dizaine de millions. Mais, grâce aux subventions fédérales, les cantons, les communes et les particuliers, purent faire exécuter 15.500 constructions représentant des maisons d'habitation, des bâtiments publics, des ouvrages d'utilité publique, des constructions industrielles, des ponts et des chaussées... Le coût total des travaux subventionnés se monta à 1 milliard de francs. Quant à l'aide aux industries, elle absorba vingt deux millions de francs. Finalement la création d'occasion de travail coûta 214 millions de francs à la Confédération et 131 millions aux cantons, ce qui fait ressortir à 345 millions de francs, la somme dépensée à cette fin par les corporations de droit public.

1. R.O., XXXVIII, p. 586 et s.

SECONDE PARTIE

L'aide de la Confédération aux Caisses
de chômage

I

MESURES PRISES AVANT LA LOI DE 1924

L'aide financière que la Confédération accorda à l'assurance contre le chômage fut encore un des moyens auxquels recourut l'Autorité fédérale pour lutter contre les conséquences d'un chômage anormal, occasionné par la guerre. Mais, avant de mettre à contribution les finances publiques, le gouvernement de Berne avait pris une mesure, en vue de favoriser le développement de l'assurance dans le nord-est de la Suisse. Nous savons déjà que, prévoyant que l'industrie de la broderie serait une des premières atteintes par la crise, il avait obligé les chefs de cette industrie à créer un fond de secours. Il importe de marquer ici la portée de cette décision.

Institué pour les cantons de Zurich, Saint-Gall, Appenzel Rhodes-extérieures et Thurgovie, ce fond avait été constitué par un prélèvement unique sur le mouvement des marchandises, fixé à 1 / 4 % de la moyenne annuelle pendant les années 1913, 1914 et 1915. Toutes les fabriques de broderie, les établissements d'apprêtage, les maisons d'exportation et de commission, avaient été assujetties à cet impôt anormal. Quant aux bénéficiaires du fond, l'arrêté du 19 décembre 1916¹ les avait

1. R.O., XXXII, p. 619 et s.

clairement désignés: ce devait être les ouvriers et employés des fabriques et établissements soumis à la contribution et aussi les brodeurs isolés, tombés dans le besoin à la suite d'une stagnation de leur industrie. Il peut sembler qu'alors le Conseil fédéral n'avait en vue que l'assistance privée des chômeurs de la broderie; cependant l'idée d'assurance n'est pas restée étrangère à la prescription légale. Relevons d'abord que les chômeurs, qui voulaient faire appel au fond, devaient « autant que possible »¹ être affiliés à une caisse de crise ou de chômage; ensuite que l'art. 16 de l'arrêté précité prescrivait, pour le cas où une organisation destinée à soutenir l'assurance contre le chômage serait établie, que le fond lui-même lui fut remis; enfin que l'article suivant ajoutait: « Si ce cas ne se produit pas et si le fond n'est pas entièrement épuisé pendant la durée de la guerre et de la situation économique extraordinaire créée par elle, le montant existant devra être affecté au développement de l'assurance contre le chômage dans l'industrie de la broderie ».

Le règlement édicté par la Commission administrative du fond le 24 mars 1917 vint encore préciser cette tendance. Aux termes de ce règlement, les caisses de crise et de chômage furent autorisées à se faire rembourser le 60 % de leurs dépenses, à condition qu'elles versassent à leurs membres, après un stage d'un mois et une franchise de 5 jours, une indemnité journalière de 1 franc et que cette indemnité fut de 20 % plus élevée pour les chômeurs chargés de famille que pour les célibataires. En fait, les Gouvernements de Saing-Gall et de Rhodes-Extérieures n'hésitèrent pas à astreindre les

1. Ce sont les termes de l'arrêté.

communes à créer des caisses de crise ou de chômage, dès que 12 personnes ayant droit au bénéfice du fond de secours déclaraient vouloir faire partie de pareille institution. Pour faciliter la fondation de ces caisses et éclairer les brodeurs ainsi que les autorités communales, ils élaborèrent des statuts-types qui manifestent encore plus nettement que le règlement du 24 mars 1917 une tendance vers l'assurance contre le chômage. Par eux, en effet, l'indemnité journalière fut limitée au 80 % du gain normal du chômeur, tandis que les administrations étaient astreintes à communiquer immédiatement à l'office de placement compétent chaque déclaration de chômage, afin que des secours ne fussent versés que si nulle occupation ne se pouvait trouver pour le chômeur ; par eux aussi, le stage fut porté à 26 semaines. Dans le canton de Thurgovie, la grande réserve marquée par les autorités communales et le personnel de la broderie à l'égard de l'assurance obligea de suivre une autre voie. On créa, sous le nom de caisse de chômage de l'industrie de la broderie et des industries connexes une société coopérative au sens des art. 678 et s. du Code fédéral des obligations. Le canton fut divisé en un certain nombre d'arrondissements pourvus de comités de 3 membres nommés, l'un par les patrons, l'autre par les ouvriers, et le troisième par la commune, et ces comités eurent pour attributions de recevoir les membres, d'encaisser les cotisations, de fixer le droit aux indemnités et de procurer du travail aux chômeurs. Hors cette institution, les statuts de la caisse de chômage de l'industrie de la broderie s'inspirèrent du règlement du 24 mars 1917. Cependant, comme les statuts-types de Saint-Gall, ils marquèrent un pas dans le sens de l'assurance en fixant

le stage à 26 semaines, en établissant 3 classes de primes et 3 classes d'indemnités, enfin, en obligeant les patrons à payer une cotisation de 10 centimes par semaine et par ouvrier.

Mais, revenons à l'aide financière que la Confédération accorda aux institutions d'assurance. Nous avons dit déjà, qu'elle fut, elle aussi une conséquence de la guerre. Introduite à titre d'essai pour les années 1915 et 1916, cette aide se poursuivit jusqu'en 1924. A sa base se trouve un postulat adopté par le Conseil national, le 17 septembre 1917, qui est ainsi conçu : « Le Conseil fédéral est invité à rembourser aux organisations d'assurance contre le chômage pour les indemnités versées sur place une part convenable des secours qu'elles ont accordés dans les années 1915 et 1916. La subvention fédérale devra être consacrée exclusivement à la constitution ou à l'alimentation d'un fond de réserve pour les caisses d'assurance contre le chômage »¹. Si, après avoir donné suite à ce postulat, le Conseil fédéral décida de poursuivre l'œuvre qu'il avait entreprise, c'est parce que de nombreuses raisons l'y poussaient. D'abord les caisses d'assurance avaient rendu de bons services. Elles s'étaient occupées des chômeurs à une époque où la Confédération s'en désintéressait encore et elles constituaient dans les temps troublés d'après-guerre un complément important à la lutte officielle contre le chômage, en accordant des secours à ceux qui ne pouvaient bénéficier de l'assistance fédérale. Ces services, les caisses les avaient rendus sous une forme particulièrement intéressante celle de l'assu-

1. Message du C.F. à l'A.F. concernant les subventions des Caisses d'assurance contre le chômage pour l'année 1922 (du 2 juin 1922), F.F.S. 1922, II, p. 491.

rance. Ici les secours n'étaient pas accordés gratuitement : pour bénéficier d'indemnités en cas de chômage, le travailleur devait acquitter régulièrement des cotisations. Un effort était donc exigé de l'intéressé. D'autre part, il était évident, que les caisses ne pouvaient, par leurs propres moyens, traverser la crise qui sévissait alors. Pour beaucoup d'entre elles le défaut de subside aurait marqué la fin de toute activité. D'autres ne disposaient pas de capitaux suffisants pour verser à un homme marié réduit au chômage absolu la moitié seulement de son salaire normal. En règle générale, leur assiette financière était rendue précaire par l'impossibilité où elles se trouvaient de constituer des réserves, alors qu'elles avaient distribué déjà toutes celles qu'elles avaient amassées avant la guerre. A ces raisons se joignait une considération déterminante. Les caisses de chômage constituaient une base nécessaire à l'institution projetée de l'assurance contre le chômage. C'était en effet, nous l'avons énoncé déjà, par des subventions à des caisses indépendantes de l'État fédéral que l'on souhaitait développer cette assurance. Laisser s'effondrer les institutions existantes, revenait à saper les fondements même de l'assurance. Lorsqu'il décida, en 1917, d'accorder une subvention aux caisses de chômage, le Conseil fédéral adopta, à cet effet, les modalités que souhaitait le Conseil national. Non seulement la Confédération remboursa aux institutions d'assurance une part des sommes qu'elles avaient distribuées à leurs membres sans travail, mais il fut prescrit que cette part serait calculée uniquement sur le montant des indemnités que ces institutions avaient versées en dehors des secours de route ou de déménagement. Si la Confédération n'encouragea

pas cette dernière aide, c'est que, déjà dans son préavis, le Dr Hofmann lui avait recommandé de la négliger en alléguant qu'elle n'était guère qu'une demi-mesure. Le postulat demandait qu'une part convenable des sommes que nous avons précisées, fut remboursée aux caisses. Fixée d'abord à 25 %, cette part passa ensuite à 33 1/3 pour retourner à 30. Le premier taux avait été choisi en partant de cette considération que les secours alloués par les caisses avaient été financés en partie par les cantons et les communes et que, s'il était inopportun d'exclure du calcul du subside fédéral les sommes provenues de cette aide, il fallait éviter néanmoins que les subsides versés au moyen des deniers publics fussent supérieurs aux propres prestations des caisses. En 1919, le second taux fut consenti parce que les institutions d'assurance avaient été surchargées par l'aggravation de la crise. Enfin, en 1923, alors que plusieurs caisses demandaient une augmentation du subside fédéral, le Gouvernement, tant à cause de l'état des finances publiques, qu'en raison de la décroissance du chômage, réduisit au contraire le taux à 30 %. Sa décision fut influencée encore par la crainte que si la Confédération se chargeait alors de la moitié des dépenses considérées, elle ne pourrait plus réduire sa participation lorsque le subside fédéral serait légalement fixé. Acquittée pour les deux premières années au moyen d'un crédit extraordinaire que consentit l'Assemblée fédérale, l'aide fut supportée ensuite par le fond de chômage jusqu'en 1922. Puis, parce que la crise de 1921 avait largement entamé ce fond auquel on souhaitait conserver sa distinction première, elle re-tomba dans le budget de la Confédération.

Mais l'État n'avait point accordé son appui financier

sans le subordonner à certaines conditions. Parmi ces conditions, il en était qui devaient transformer les caisses de chômage, notamment celles des syndicats, en de véritables caisses d'assurances et d'autres dont l'accomplissement était exigé pour permettre de contrôler si les premières avaient été remplies. Il s'y trouvait aussi des prescriptions, qui déterminaient le mode de paiement du subside, ainsi que la destination des deniers fédéraux. Comme ce règlement ne fut pas élaboré d'un seul coup, mais par retouches successives¹, il semble que ce furent des nécessités pratiques qui en dirigèrent l'érection. Nous allons l'exposer à son stade le plus avancé.

I. Conditions relatives à la constitution des caisses :

a) Les caisses d'assurance contre le chômage qui prétendent aux subsides de la Confédération doivent exclure de leur activité tout but lucratif ou étranger à l'assurance contre le chômage ;

b) Elles doivent tenir une comptabilité séparée, une caisse propre et donner garantie que leurs fonds sont placés et gérés régulièrement. Doivent, notamment, figurer dans leurs comptes : le subside fédéral, les subsides d'autres administrations publiques, le versement des sociétaires, le nombre des indemnisés et des jours d'indemnisation ainsi que le montant des indemnités versées ;

c) Les statuts des caisses doivent déterminer exactement les prestations des sociétaires et les contre-presta-

1. Voir le Message du Conseil fédéral à l'A.F. concernant les crédits supplémentaires pour l'année 1917 (2^e série) du 8 décembre 1917 (F.F.S. 1917.IV, p. 817), la Décision du C.F. du 14 janvier (F.F.S. 1919, t. I, p. 118), ainsi que l'arrêté du C.F. du 28 août 1922 (R.O., XXXVIII, p. 507).

tions de la caisse ainsi que le mode d'emploi des excédents d'exercice et du fond ;

d) Parmi les contre-prestations de la caisse, doivent se trouver des indemnités journalières pour les chômeurs non fautifs ;

e) Les caisses doivent pourvoir au contrôle des chômeurs en liaison avec les bureaux de placement auprès desquels les chômeurs sont inscrits ;

f) Elles doivent maintenir leur activité tant que de raisons majeures ne s'y opposent pas et leur existence doit être assurée financièrement.

II. Conditions de contrôle.

Les caisses doivent remettre au Département fédéral de l'Économie publique, deux exemplaires de leurs statuts et règlements ainsi que des textes qui les modifient.

Le service compétent est en droit d'inspecter en tous temps la comptabilité des caisses subsidées par la Confédération.

III. Prescriptions.

Le subside fédéral est versé après examen des comptes d'exercice. Les caisses doivent, à cette fin, faire parvenir au service compétent leur rapport et leur compte d'exercice et si elles en sont requises, leurs pièces comptables.

Sous réserve de l'approbation du compte d'exercice dans son entier, il peut être fait des avances aux caisses sur la base de justifications trimestrielles.

Enfin le subside fédéral ne doit pas causer une réduction des prestations statutaires des membres, mais doit être affecté là où les circonstances le permettent à la

constitution ou à l'alimentation d'un fond de réserve et faire l'objet d'un placement sûr.

Si l'on compare ces conditions à celles qu'avaient posé certains cantons avant d'accorder leurs subventions, on doit reconnaître que la Confédération fut moins exigeante que beaucoup d'entre-eux. Moins que beaucoup d'entre eux, elle semble avoir redouté que les institutions d'assurance contre le chômage mesurassent de l'argent commun. Son attitude peut s'expliquer par plusieurs raisons. D'abord la Confédération n'avait pas le même intérêt que les États à écarter de son aide la partie flottante de la population. S'il était logique que Bâle ou Genève aient pris des mesures pour préserver l'argent public contre les demandes des travailleurs qui passent sur leur territoire, par contre, au point de vue fédéral, il est indifférent qu'un Gènevois soit secouru à Berne ou dans sa commune d'origine. D'autre part, les expériences tentées par les cantons avaient été satisfaisantes assez pour rassurer l'État fédéral. Enfin et surtout la situation économique n'était plus la même qu'au temps où les cantons avaient édicté leurs règlements. Avant la guerre, le chômage était un état anormal dont à tort ou à raison on rendait le plus souvent l'ouvrier responsable, tandis que, après la grande calamité, la désorganisation de la production avait troublé le marché du travail à tel point que les pouvoirs publics avaient dû admettre que la bonne volonté du travailleur était insuffisante, souvent, à lui procurer une occupation. Aussi est-ce plutôt l'idée de perfectionner les institutions d'assurance, en attendant le moins possible à leur liberté, qui dirigea le Gouvernement fédéral dans le choix des conditions auxquelles il subordonna l'appui de la Confédération. Parmi

ces conditions on voit figurer l'obligation pour les caisses de dresser des statuts qui déterminent précisément les prestations des membres et les contre-prestations auxquels les membres ont droit, mais on n'y trouve aucune prescription relative à cette détermination. A l'encontre des cantons de Saint-Gall et de Bâle, la Confédération ne fixa aucun maximum à l'indemnité journalière ni aucune limite au temps durant lequel cette indemnité peut être versé à un même assuré. Sur ce point il semble qu'une autre considération ait pu influencer encore l'autorité fédérale, à savoir que la plupart des chômeurs qui étaient privés des allocations de leur caisse ou qui n'en recevaient plus que des secours insuffisants tombaient à la charge de l'assistance officielle de l'État. Mais c'est à l'égard du droit à l'indemnité que la Confédération marqua le mieux son libéralisme. Elle subordonna ce droit au caractère non fautif du chômage sans préciser la notion de faute. Il est évident que les abus des chômeurs assurés étaient moins à redouter que les abus des chômeurs assistés parce que l'intérêt général s'oppose là où il y a assurance mutuelle, à ce qu'un assuré bénéficie indûment d'une indemnité. Puis, la pratique des caisses syndicales avait montré que ces caisses n'avaient aucune tendance à favoriser des membres qui auraient pu trouver du travail. Donc, tant que les subsides des corporations publiques ne constituaient pas le principal revenu des caisses, l'intérêt commun des assurés garantissait la Confédération contre tout abus dans le versement des indemnités. Néanmoins, si l'on se souvient que la loi bâloise de 1909 exigeait que les caisses de chômage limitassent leur aide aux personnes habiles au travail qui avaient acquitté leurs cotisations pendant 6 mois et

qu'aussi elle énumérait plusieurs causes de refus de secours, on est en droit de s'étonner de la confiance que le Conseil fédéral témoigna à ces institutions. Tout contrôle fut limité au contrôle de la comptabilité. Sans doute cette mesure était-elle désagréable aux caisses, surtout aux caisses syndicales, si jalouses de leur indépendance. Encore faut-il rappeler que celles de ces institutions qui touchaient des subsides cantonaux étaient accoutumées déjà à représenter leur compte et qu'aussi elles ne s'étaient jamais plaintes de vexations de la part des agents qui les surveillaient. Relevons enfin que si le Conseil national souhaitait que les caisses d'assurance affectassent exclusivement le subside fédéral à l'alimentation d'un fond de réserve, le Gouvernement après avoir conduit une enquête sur la situation de ces institutions se montra moins absolu en ne prescrivant cette destination que là où les circonstances le permettraient. C'est à dessein que nous n'avons pas étudié dans le détail les diverses dispositions dont le Conseil fédéral accompagna l'octroi du subside. Toutes, nous les retrouverons dans la loi de 1924 et nous aurons l'occasion alors de les commenter plus justement parce qu'elles se trouveront placées dans leur cadre. Ici, nous ne voulions qu'indiquer les bases sur lesquelles le législateur édifiera son œuvre.

Le nombre des caisses de chômage qui profitèrent de la subvention fédérale crut au cours des années. Entre 1918 et 1924 il passa de 42 à 60. Si l'on se souvient qu'en 1916 il n'existait encore que deux caisses publiques dans toute la Suisse, il est intéressant de constater qu'en 1920, seize institutions officielles avaient fait appel à l'argent fédéral. A côté de la caisse municipale de Berne et de l'institution cantonale de Bâle-Ville se trouvaient qua-

torze fonds de crise de la Suisse orientale à la création desquels le fond de crise de l'industrie de la broderie dont nous avons parlé au début de ce chapitre n'était pas étranger. En 1924, les 60 caisses subventionnées comp-
taient 18 caisses publiques, 38 caisses syndicales et 4 caisses dites paritaires parce que leurs ressources pro-
venaient à la fois de leurs assurés et des employeurs de ces assurés.

En regard de l'augmentation des caisses, il faut si-
gnaler la diminution de leurs membres qui s'accroît
fortement à la fin de la période dont nous traitons, puis-
que les 47 caisses subventionnées en 1920 comptaient
plus de 220.000 assurés, alors que les 60 caisses de 1924
n'en groupaient plus que 160.300. La décroissance du
chômage après la vague de 1921 explique en grande
partie ce désintéressement.

On peut se rendre compte de l'aide que les caisses sub-
ventionnées ont accordé à leurs chômeurs et de l'import-
tance du subsidé fédéral par le tableau suivant :

Années	Sommes versées par les Caisses	Montant du subsidé fédéral
1915 et 1916 (au total)	Fr. 850.068	Fr. 212.517
1917 et 1918 (au total)	1.124.932	281.233
1919	1.523.917	502.464
1920	1.896.239	632.079
1921	5.494.581	1.822.163
1922	3.582.663	1.012.300
1923	2.077.613	690.000
1924	1.615.638	538.000
Totaux :	Fr. 19.165.651	Fr. 5.690.756

Nous ne saurions clore ce paragraphe sans relever
encore que l'intervention fédérale améliora la situation
des chômeurs assurés. Le taux moyen des secours à eux

accordés quotidiennement, qui en 1920, n'était encore que de 2 fr. 70 s'éleva à 3 fr. 40 dès 1923. En ces trois années aussi la durée moyenne de l'indemnisation annuelle passa de 23 à 29 1/2 jours, tandis que le chômage, ainsi que nous l'avons dit plus haut, décroissait depuis la fin de l'année 1921.

II

ÉTUDE DE LA LOI DE 1924

Introduction

Si le système de subvention que nous venons d'exposer donna des résultats intéressants assez pour que l'autorité fédérale désira en continuer l'application, néanmoins il était affecté d'un vice organique qui devait l'empêcher de durer. Ce vice c'était sa précarité. Dans ce système, en effet, le subside fédéral n'était garanti que pour un an seulement. Sur une base aussi fragile, il est clair que les caisses de chômage ne pouvaient se réorganiser, qu'elles ne pouvaient apporter à leurs statuts, les modifications qu'exigeaient les circonstances. Cette incertitude faisait aussi obstacle à la création de caisses nouvelles. Plusieurs cantons et plusieurs communes éprouvaient alors le besoin de se doter de l'assurance contre le chômage, mais ne pouvaient agir tant qu'ils ignoraient la solution définitive que la Confédération donnerait à la question. Ces corporations n'osaient pas courir le risque de créer à grands frais des caisses locales que l'institution d'une assurance fédérale étatique et obligatoire aurait rendues caduques. Aussi de nombreuses requêtes furent-elles formulées dès 1923, en vue d'obtenir une réglementation légale. Une solution définitive

s'imposait encore parce que l'on s'acheminait alors vers l'abolition de l'assistance des chômeurs. La Commission du Conseil national qui devait se prononcer sur l'allocation des subsides aux caisses de chômage pour l'année 1923, comprit qu'il était temps que le Parlement légiférât. Par une requête du 23 août 1923, adressée au Gouvernement, elle exprima le vœu que l'Assemblée fédérale fut saisie au plutôt d'un projet de loi sur l'assurance contre le chômage. Il semble que le Conseil fédéral n'attendait plus que cet appel, puisque le 17 septembre déjà il présentait son projet, commenté dans un long message. La loi sur l'assurance contre le chômage était enfin sur le chantier.

Le but de cette loi est l'institution d'un système étendu d'assurance contre le chômage. En effet, pour que l'assurance jouât en Suisse un rôle prépondérant dans la lutte contre ce mal social, il était nécessaire de la développer grandement. Rappelons qu'en 1923 il n'y avait sur le territoire de la Confédération que 160.000 travailleurs qui fussent assurés. Mais, pour développer l'assurance diverses formules se présentaient au législateur suisse. Tournant les yeux vers l'étranger, il connaissait que la généralisation de cette assurance pouvait reposer sur deux principes différents conduisant, l'un à l'assurance de droit public instituée par l'État et l'autre à l'assurance privée, subsidiée par les pouvoirs publics. La première de ces formes avait été adoptée par la Grande-Bretagne, l'Autriche et la Russie. Quant à la seconde, connue sous le nom de système de Gand, elle avait été introduite en Belgique, en France, au Danemark, aux Pays-Bas, en Norvège et en Finlande. Il

ressortait aussi des expériences pratiquées à l'étranger que l'assurance publique avait le plus souvent comme corrélatif l'assurance obligatoire et que l'assurance privée, subventionnée par l'État, demeurait une assurance facultative. « La répugnance que la population suisse manifeste à l'égard de tout ce qui pourrait contribuer à augmenter le nombre des établissements d'État » ainsi que s'exprime le message¹, fit rejeter de prime abord l'idée d'une assurance fédérale obligatoire. Il est évident que cette forme d'assurance développe considérablement la bureaucratie et l'étatisme. Elle a un autre inconvénient encore, celui de coûter fort cher. En Angleterre, les dépenses totales de l'assurance se montèrent en 1922 à 70 millions de livres et les frais d'administration à plus de 6 millions de livres, soit à 8 % de la dépense totale. L'Office fédéral du travail avait calculé que si l'on voulait introduire en Suisse une assurance à peu près équivalente à l'assurance anglaise, elle coûterait plus de 20 millions de francs par an à la Confédération. D'ailleurs, une Commission d'experts convoquée par le Département fédéral de l'Économie publique avait écarté ce système à l'unanimité. Mais l'assurance obligatoire n'est pas indissolublement liée à l'assurance publique. On peut concevoir une assurance privée qui soit obligatoire pour les travailleurs, ou tout au moins pour une certaine catégorie de travailleurs, car la pratique enseigne que l'on ne peut pas les atteindre tous. Le Gouvernement songea à introduire en Suisse, une assurance professionnelle obligatoire. Chaque industrie dans ce système aurait été astreinte à posséder sa propre caisse d'assurance. Les

1. Message du C.F. à l'A.E. concernant le développement de l'assurance contre le chômage (du 17 septembre 1923), F.F.S. 1923.II, p. 857.

statuts de ces caisses auraient varié de l'une à l'autre, mais toutes, elles auraient eu à leur tête une direction paritaire. Ce système qui, d'ailleurs, n'était pas appliqué alors fut écarté parce que les milieux patronaux et les milieux ouvriers étaient encore opposés, en majorité, à son introduction.

L'institution d'une assurance obligatoire rejetée, il ne pouvait plus être question que de subventionner l'assurance facultative. Tel était le système, nous l'avons déjà dit, qu'avait proposé dans son rapport le Dr Hofmann, tel était le système auquel s'était ralliée en principe la Commission d'experts institués par le Département fédéral de l'Économie publique. Adopter cette forme d'assurance, c'était maintenir le système existant en lui donnant une base légale. Cette solution présentait certainement un grand avantage. Elle évitait la création d'un organisme administratif compliqué. Grâce à elle, la Confédération pouvait se borner à édicter quelques principes d'ordre général et à exercer une surveillance d'ensemble parce que l'administration de l'assurance et le contrôle des chômeurs étaient laissés aux caisses elles-mêmes. Mais une raison encore motiva ce choix. Le Gouvernement estima que puisqu'il s'agissait d'accorder des subventions, il n'était pas nécessaire de modifier la Constitution fédérale, c'est-à-dire, d'en appeler au peuple. Et ici se pose la question de la Constitutionnalité de la loi.

Parce qu'en Suisse, les Cantons sont restés souverains à l'intérieur d'un État fédératif, l'État fédéral qu'on appelle improprement d'ailleurs la Confédération, n'a le droit de légiférer que sur les objets pour lesquels compétence lui est accordée par la Constitution fédérale. Il

résulte de ce principe que si l'État fédéral veut légiférer sur d'autres objets il doit demander préalablement une revision de la Constitution. Mais cette revision doit être consentie par la majorité du peuple et des Cantons suisses. La question de la constitutionnalité d'une loi joue donc, en Suisse, un rôle bien plus important que dans les pays unitaires. Or, cette question fut longuement étudiée à propos de notre loi par la Commission du Conseil national. D'ailleurs, le Gouvernement convint, dans un rapport qu'il remit à cette Commission, qu'il aurait beaucoup mieux valu envisager franchement une revision de la Constitution fédérale en y introduisant un article ainsi conçu : « La Confédération a le droit de prendre par voie législative les mesures contre le chômage et ses suites et d'édicter des prescriptions en matière de placement »¹. Mais, ce même rapport concluait au rejet de cette solution à cause de la difficulté qu'il y aurait eu à consulter le peuple. Sans aucun doute, il était plus simple de consulter les juristes et surtout plus avantageux, car, comme le relève M. le Conseiller national Maillefer « les juristes sont tout puissants et tout scients et lorsque l'on consulte un juriste il propose toujours la solution que l'on désire »¹. Les juristes ne manquèrent pas de rassurer le Gouvernement en invoquant l'art. 2 de la Constitution fédérale qui dit, entre autres choses, que la Confédération doit veiller à la prospérité commune des confédérés. Puisqu'il en est ainsi, elle a le droit de subventionner les entreprises d'assurance contre le chômage qui sont des institutions d'utilité publique. Les juristes brandirent encore l'art. 34 *ter* qui dit que

1. *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale* (Conseil National), 1924, p. 164.

« la Confédération a le droit de statuer des prescriptions uniformes dans le domaine des arts et métiers ». Mais plusieurs membres de la Commission du Conseil national ne se satisfirent point de ce raisonnement et la Commission tint compte de leurs scrupules. « On sortit de la loi toutes les dispositions qui avaient un caractère législatif général »¹, on édicta une loi de subvention ». Son titre même fut modifié. Au lieu d'être une « loi fédérale concernant le développement de l'assurance contre le chômage » elle devint une loi « *concernant les allocations des subventions pour l'assurance-chômage* ». Finalement les membres de la Commission qui avaient quelques scrupules les firent taire estimant que puisqu'il s'agissait de subventions, la loi pouvait être édictée en application de l'art. 2 de la Constitution. Bien qu'il ne nous appartienne pas de juger de la constitutionnalité de cette loi parce que la question ne présente plus aucun intérêt pratique, nous ne pouvons nous empêcher de dire que les raisonnements des juristes officiels ne nous ont nullement convaincu. L'art. 2 de la Constitution définit le but de l'association fédérale. Mais comme le relève M. le Juge fédéral Piller², il n'était pas nécessaire du point de vue abstrait de spécifier dans la constitution quel était le but de la Confédération. En tant qu'État, la Confédération a un but qui n'est pas fixé par ses membres, mais qui lui est imposé par la nature. Ce but, c'est la protection des droits individuels, le maintien de la justice et de l'ordre et la défense du pays. Des considéra-

1. *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale* (Conseil National), 1924, p. 164.

2. Cours de droit public fédéral professé à l'Université de Fribourg par M. le Juge fédéral Piller (semestre d'hiver 1926-1927).

tions historiques ont fait admettre l'art. 2, mais l'indication du but de la Confédération n'a pas de portée juridique. L'État fédéral ne peut se baser sur cet article pour prétendre à des compétences particulières. De telles compétences ne résultent pour lui que de dispositions explicites et précises. En d'autres termes les buts qui sont précisés à la Confédération par l'art. 2 ne lui permettent pas d'entreprendre tout ce qu'elle souhaite pour les réaliser. Sans doute, pratiquement, le pouvoir fédéral s'est-il très souvent basé sur l'art. 2 pour asseoir sa compétence, à défaut d'autres dispositions constitutionnelles. Un grand nombre de subventions fédérales ont été accordées en vue d'accroître la prospérité commune des Confédérés. On ne saurait contester à la Confédération le droit de subventionner les entreprises d'intérêt général.

Mais, si en vertu de son but l'État fédéral peut légitimement venir en aide à des œuvres d'intérêt public, on n'en saurait conclure qu'il acquiert ainsi le droit d'édicter des prescriptions relatives à des objets sur lesquels les autres articles du chapitre I^{er} de la Constitution fédérale ne lui confèrent aucune compétence législative ou administrative. Conséquemment, si la Confédération avait le droit d'accorder des subventions à l'assurance contre le chômage rien ne l'autorisait à édicter des prescriptions en vue d'organiser cette assurance en Suisse. Mais comme on ne peut exiger d'un État qu'il donne son argent sans se protéger contre les abus, deux solutions se présentaient. L'autorité fédérale pouvait demander une revision constitutionnelle afin d'obtenir les compétences qui lui étaient nécessaires pour légiférer ou alors la Confédération ne devait aider les caisses de chômage que dans les cantons qui auraient

dressé eux-mêmes une organisation légale de cette assurance. La solution élue non seulement outrepassa les pouvoirs de l'État fédéral, mais encore a le grand inconvénient de placer le pied de la loi dans un soulier trop étroit. Ailleurs nous relèverons les multiples conséquences de ce défaut. Ici, nous n'en voulons mettre en lumière qu'une seule. Lorsqu'il s'est agi d'organiser la contribution des employeurs aux charges de l'assurance le législateur s'est déclaré incompétent. Nous savons qu'en Suisse le plus grand nombre des assurés était affilié aux caisses des Unions ouvrières. Or, d'une part, les employeurs refusèrent catégoriquement de participer aux charges des caisses administrées exclusivement par les syndicats ouvriers et d'autre part les associations ouvrières, redoutant qu'il en résultât une immixtion des patrons dans leur caisse, se montrèrent hostiles à toutes contributions patronales. Il fallait donc que le législateur imposât son point de vue. Mais, à cette fin, il était nécessaire de transcender les cadres d'une loi de subvention et fidèle à son attitude initiale la Commission du Conseil national s'y refusa.

Si le régime de subventions présentait l'avantage que nous avons indiqué plus haut, aussi contenait-il une lacune. Il était à redouter que sous ce régime un grand nombre de travailleurs, qu'il importait de protéger contre les conséquences du chômage, restassent en dehors de l'assurance. Mais le législateur espérait, avec tous les partisans du système, qu'une réglementation définitive favoriserait l'organisation de nouvelles caisses de chômage, tant publiques, qu'ouvrières et paritaires. Il comptait aussi sur l'activité des cantons, auxquels il était loisible d'encourager l'assurance, soit en accordant

des subventions aux institutions privées, soit surtout en déclarant cette assurance obligatoire sur leur territoire.

Relevons, en terminant cette brève introduction que si le Conseil fédéral s'était rallié au système de subventions, c'était uniquement parce qu'il ne lui paraissait pas possible d'en instaurer un autre, mais qu'il avait des préférences marquées pour un système plus complet. La conclusion de son message ne laisse nul doute à ce sujet : « L'introduction, par la Confédération d'une vaste assurance-chômage se heurte actuellement à des obstacles insurmontables. Tout ce que l'on peut faire est d'encourager, au moyen de subsides fédéraux, l'assurance pratiquée par les caisses de chômage publiques et privées, existantes ou à créer. L'expérience démontrera si sous ce régime l'assurance contre le chômage a pris un développement satisfaisant et si, par conséquent, le système adopté devra être conservé ou s'il n'y aura pas lieu de le remplacer avec le temps par un autre »¹.

Objet de la loi.

La loi de 1924, est une loi de subvention. A ce titre, il est évident qu'il ne lui appartient pas de réglementer dans le détail l'organisation de l'assurance contre le chômage. Son principal objet est de déterminer à qui et dans quelle mesure l'argent fédéral doit être dispensé. Néanmoins la Confédération ne pouvait pas accorder une aide financière sans édicter les mesures propres à empêcher les abus. Cet objet secondaire prit, à cause du

1. *Message précité F.F.S.*, 1923, II, p. 859.

genre de subvention instituée, une importance si grande que la loi contient les bases d'une véritable organisation de l'assurance contre le chômage. Sans doute les caisses sont demeurées libres de se soustraire à ces prescriptions en ne sollicitant pas de subside, mais il était aisé de prévoir que la situation privilégiée des caisses aidées obligerait, tôt ou tard, toutes les autres à recourir à la même étatique si bien que pratiquement mais indirectement la loi de 1924 a réorganisé l'assurance contre le chômage en Suisse.

Afin de respecter l'ordre logique nous rechercherons 1^o qui peut devenir sujet de la loi ; 2^o à quelles conditions les caisses d'assurance peuvent prétendre à la subvention fédérale ; nous traiterons 3^o de la subvention elle-même ; 4^o des sanctions prises par la loi et 5^o de la contribution patronale.

Sujet de la loi

Énoncer que la loi de 1924 est une loi de subvention, c'est dire qu'elle ne peut atteindre que les personnes qui consentent à s'y assujettir. Il importe de rechercher ici quelles sont ces personnes ? L'article premier de la loi est ainsi conçu : « *Des subsides seront alloués pour chaque exercice annuel aux caisses de chômage publiques et privées qui reposent sur le principe de l'assurance* ». Rien ne paraît plus clair et cependant les acceptions multiples du terme d'assurance en matière de chômage nous obligent à rechercher dans quel sens le législateur l'a entendu. Or, il appert de la loi et des travaux préparatoires que trois éléments caractérisent, pour lui, l'institution d'assurance. Une telle institution doit :

1. Accorder à ses membres chômeurs une indemnité journalière conformément à ses statuts. Cette exigence exclut tout d'abord les caisses de chômage qui n'accordent à leurs membres sans travail que des indemnités de route ou de déménagement. Elle exclut encore toutes les institutions de chômage qui aident leurs membres sans travail, quand il leur plait, mais ne confèrent pas à leurs chômeurs, un véritable droit à l'indemnité. L'art. 2 III c. de la loi, à ce point de vue, est formel. « La Caisse doit avoir établi des règles précises sur ses propres prestations ».

2. Exiger de ceux de ses membres qui ont droit à l'indemnité de chômage le paiement régulier des cotisations. Nous lisons, en effet dans le Message que « les fonds nécessaires au paiement des indemnités doivent provenir en premier lieu des cotisations régulièrement versées par les assurés »¹. Énoncer ce second principe peut paraître une banalité, et néanmoins, il importe de le mettre en évidence, parce que l'on a prétendu que l'origine des ressources d'une institution de chômage n'a aucune influence sur son caractère d'assurance². En Suisse, d'ailleurs, la raison de cette exigence n'est pas difficile à déceler. Dans le système choisi, le contrôle

1. Message précité F.F.S. 1923, t. II, p. 861.

2. « Supporter collectivement la charge de certains risques est de l'assurance. C'est de l'assurance aussi bien si l'individu verse des primes spéciales pour couvrir chaque risque spécial, que s'il reçoit l'assurance gratuitement sur les ressources générales de la communauté ou d'une industrie ». Sir W. Beveridge dans *Insurance for all and everything*, p. 6 « *The New Way* » series n° 7, january 1924. D'autre part, le Code du travail de l'Union des Républiques soviétiques socialistes (art. 178) dit : « Les cotisations d'assurance sont à la charge des entreprises, établissements et exploitations qui emploient les salariés. Elles ne doivent, en aucun cas, donner lieu à une imposition de l'assuré ni à une retenue de son salaire.

des chômeurs incombe en première ligne aux caisses elles-mêmes ; c'est dire que les membres des caisses doivent souvent se contrôler réciproquement. Il est clair que le contrôle n'est efficace que si les assurés sont intéressés au sort financier de la caisse par des prestations personnelles.

3. Fixer des cotisations suffisamment élevées pour que, en temps normal, leur revenu annuel couvrel a plus grande partie des sommes que l'institution verse à titre d'indemnité. Ce troisième élément ne figure nulle part dans la loi. Mais, il appert des travaux préparatoires qu'il appartient à la conception du législateur. Nous lisons, en effet, dans le message que « d'après l'art. 1^{er}, les caisses ne peuvent obtenir de subside fédéral que si elles imposent à leurs membres des cotisations qui satisfassent en temps normal aux exigences d'une assurance solidement établie »¹. Si l'expression gouvernemental n'est pas très claire, on ne la peut interpréter dans un autre sens. On ne saurait admettre que le législateur n'appelle caisses d'assurance que celles qui, en temps normal, n'ont d'autres ressources que les cotisations des assurés. Mais ainsi formulé, le troisième élément manque de précision.

Le Conseil fédéral s'en est rendu compte puisque après avoir relevé que les caisses de chômage doivent déterminer la quotité des cotisations d'après le taux des indemnités et d'après les risques de chômage des assurés, il ajoute « un chiffre unique applicable indifféremment à toutes les caisses ne peut être prescrit que sous la forme d'un pourcentage de la totalité des paiements de

1. Message précité, p. 870

la caisse aux assurés. L'on pourrait, par exemple, prescrire que les cotisations devraient s'élever au 30 % des indemnités versées par la caisse »¹. Si cependant une telle disposition ne figure pas dans la loi, c'est qu'il apparut au Gouvernement qu'il n'était pas raisonnable d'obliger les caisses à élever les cotisations pendant les périodes de chômage intense, c'est-à-dire au moment où les salaires sont généralement dépréciés. Une prescription autorisant à abaisser le subside fédéral lorsque les subventions que les pouvoirs publics accordent à une caisse excèdent le 70 % du montant des indemnités par elle versées, lui parut préférables. Mais, il va sans dire que cette règle, même si elle avait été introduite telle quelle dans la loi (nous verrons ailleurs quelles modifications on lui fit subir), n'aurait apporté aucune précision au troisième élément qui caractérise l'assurance. Si donc le législateur n'a pas édicté de dispositions précises sur la quotité des cotisations que doivent exiger les caisses de chômage pour être des caisses d'assurance, c'est que des difficultés techniques l'ont entravé. Relevons, cependant, que le principe général de l'art. 1^{er} abandonne à l'autorité d'exécution de la loi tout pouvoir d'appréciation. D'autre part, il est assez intéressant de constater qu'en 1925 déjà, le Conseil fédéral avait modifié son point de vue puisque dans sa première ordonnance qui date du 3 avril, on lit à l'art. 16² : « Les cotisations des membres des caisses doivent, dans la règle, atteindre au moins le 30 % des indemnités journalières payées

1. Message précité, page 870.

2. Pour éviter les répétitions toujours fastidieuses nous avons étudié en même temps que la loi les dispositions des ordonnances du Conseil fédéral qui complètent les prescriptions légales. Sur le sens général des ordonnances et leur date, voir p. 197.

aux assurés, même si les contributions des pouvoirs publics excèdent le 70 % des indemnités »¹. Sans doute, peut-on alléguer qu'une telle disposition n'a pas le même caractère dans une ordonnance que dans la loi, qu'il est plus aisé de la modifier si les circonstances le nécessitent, mais il nous semble que, sous forme de principe susceptible d'exception que le Gouvernement aurait accordé, elle pouvait figurer dans la loi. Quoiqu'il en soit, il faut reconnaître que si cette prescription a surtout en vue d'empêcher les caisses subventionnées d'abaisser le taux des cotisations, néanmoins, elle précise le troisième élément qui nous occupe. Elle pose une norme qui permet de distinguer, dès avant leur reconnaissance, les caisses d'assurance de toutes les autres caisses qui accordent des secours aux chômeurs. Elle établit que seule est une caisse d'assurance au sens légal, celle qui exige de ses membres des cotisations telles que leur revenu annuel couvre le 30 % de la somme qu'elle verse en indemnité journalière.

Sans doute le Gouvernement demeure-t-il libre d'écarter ce principe, mais il n'en reste pas moins vrai que généralement, il ne reconnaît que les caisses qui sont basées sur ce troisième élément. En résumé, les caisses de chômage qui exigent de leurs adhérents des cotisations telles que nous venons de les caractériser et qui leur accordent, en cas de chômage, le droit à une indemnité journalière, peuvent seules devenir les sujets de la loi de 1924. Mais pour prétendre à la subvention fédérale, elles doivent encore remplir toutes les conditions que nous allons exposer.

2. R.O. XLI, p. 249.

*Conditions que doivent remplir les caisses
de chômage*

Comme toute loi de subvention, la loi de 1924 devait prendre des mesures pour empêcher tous abus des deniers fédéraux. Les risques multiples que comporte ce genre de subvention l'ont obligé et lui ont permis, ainsi que nous l'avons dit déjà, de poser les bases d'une véritable organisation de cette assurance. C'est en posant des conditions que les caisses d'assurance doivent respecter, si elles veulent bénéficier du subside, que le législateur est intervenu. Ces conditions sont de deux sortes. Les premières que nous appellerons légales doivent être remplies par toutes les caisses. Quant aux autres le législateur, malgré son désir, n'a pas osé les imposer absolument, aussi a-t-il chargé le Conseil fédéral de subordonner l'octroi du subside à leur respect, lorsque les circonstances permettent une telle décision.

A. Conditions légales.

La loi devait prévenir trois sortes d'abus. Elle devait empêcher d'abord que l'argent fédéral servit à d'autres fins que celles qu'elle prescrivait ; elle devait ensuite prendre des mesures pour que cet argent ne profitât qu'aux chômeurs intéressants et pour que les caisses ne pussent l'accorder trop libéralement même à ces chômeurs-là.

I. Afin que l'argent fédéral aille aux chômeurs assurés et à eux seuls, l'art. 2.I a dit : « La caisse doit exclure de son activité tout but lucratif ou étranger à la lutte contre le chômage. » Par cette disposition, sont écartées

du subside, les caisses d'assurance organisées en la forme commerciale, c'est-à-dire en vue de réaliser des bénéfices, à l'égal des nombreuses sociétés d'assurance sur la vie. Il est inadmissible, en effet, que l'argent commun serve à engraisser les actionnaires de ces sociétés. Mais cette disposition écarte encore les caisses qui poursuivent des buts politico-sociaux, tel que la lutte des classes et enfin celles qui assurent en même temps contre d'autres risques, comme la maladie ou la vieillesse.

Que la Confédération ne puisse fournir des ressources aux institutions, qui les utiliseraient dans l'organisation des luttes sociales, tombe sous les sens. Quant aux caisses d'assurance qui couvrent plusieurs risques, la difficulté de contrôler l'usage de la subvention les en a fait écarter. Cependant au terme même du message¹, les caisses d'assurances qui sollicitent la subvention conservent la faculté d'allouer des indemnités de voyage ou de déménagement conformément à leurs statuts. Mais ces prestations, comme nous le verrons, ne figurent pas dans le calcul de la subvention. On a dit que pratiquement une disposition exigeant des caisses subventionnées que l'assurance ou la lutte contre le chômage soit leur but exclusif n'a d'autres conséquences que la disposition plus fréquente qui prescrit simplement aux caisses, de tenir une comptabilité en marge de celle qui relate d'autres activités de l'association organisatrice². Si nous nous en tenons à la Suisse, nous savons que jamais il n'y exista d'institution à but lu-

1. Message précité F.F.S., 1923, II, p. 863.

2. B.I.T. *L'assurance chômage*, op. cit., p. 109.

cratif. D'ailleurs une telle assurance est-elle pratiquement réalisable ? D'autre part ne semble-t-il pas que toute association, quel qu'en soit le but, qui a organisé une assurance contre le chômage et qui tient pour cette assurance une comptabilité générale, ait créé une caisse qui n'a d'autre but que la lutte contre le chômage ? Comme notre loi contient les deux dispositions, on peut se demander si elle n'a pas commis un pléonasme. Il ne faut pas oublier cependant qu'en des temps économiquement normaux, les caisses de chômage, grâce à la subvention fédérale, doivent réaliser des excédents d'exercice et qu'en conséquence, sans l'alinéa *a*, elles pourraient les affecter à d'autres fins que l'assurance des chômeurs. Quant à la disposition qui exige des caisses qu'elles tiennent une comptabilité propre, est-il nécessaire de la justifier ? Cette comptabilité est la pierre de touche de tout contrôle. Elle sert, non seulement, à connaître l'emploi qui a été fait de la subvention, mais encore à vérifier si d'autres prescriptions légales ont été observées.

Telles sont les mesures prises par la loi pour empêcher que l'argent commun fût soustrait à la destination qu'elle lui a prescrite. Mais, il fallait encore prévoir le sort des deniers fédéraux lors de la dissolution d'une caisse de chômage. A cet effet, l'al. IV, de l'art. 2 pose que les statuts de caisses doivent stipuler qu'en cas de dissolution, les subsides fédéraux, encore existants, feront retour à la Confédération.

II. Nous savons déjà que la loi devait prendre aussi des mesures pour que l'argent fédéral ne profitât qu'aux chômeurs intéressants. Il importait, en effet, d'écarter de la subvention tous les chômeurs qui ne méritent pas

d'être indemnisés. Pratiquement un seul moyen permettrait d'obtenir cet écart. Il fallait limiter le droit des assurés à l'indemnité de chômage. A cette fin, notre loi a déterminé d'abord les risques que les caisses doivent couvrir, elle a ensuite exigé des assurés un stage, enfin, elle a déclaré déchu du droit à l'indemnité les chômeurs qui ont commis à l'égard des caisses certains actes répréhensibles.

A. Les risques indemnisable

Il va sans dire qu'aucun État ne peut participer à l'indemnisation de tout chômage. Mais, si l'on doit départir le chômage digne d'être indemnisé de celui qui ne l'est pas, on se heurte à des difficultés. Lorsque la loi de 1924 fut élaborée, la notion la plus courante du risque envisagé était celle du chômage involontaire. Or, il faut relever que l'intervention de l'idée de volonté dans la définition du chômage, considéré comme risque, assurable a été fort nuisible au développement de l'assurance en permettant, pendant longtemps, d'entretenir contre elle des objections d'école. Comment contrôler, disait-on, la présence ou l'absence d'un élément aussi subjectif que la volonté ? Un risque ainsi défini n'est pas théoriquement assurable. Il faut reconnaître que la notion précitée n'est pas adéquate. Si, en effet, le qualificatif *involontaire* exclut, comme il convient, le chômage, des paresseux et des grévistes, il ne s'applique pas à la situation des ouvriers frappés de « lock out », alors que différentes raisons conduisent à exclure de l'indemnisation pareils chômeurs. De même encore sont des chômeurs involontaires, tous ceux que la maladie ou l'invalidité empêchent d'occuper

un emploi, et eux aussi doivent échapper à l'assurance contre le chômage ou du moins au bénéfice de l'indemnisation. Le législateur suisse s'est rendu compte de la faiblesse de la notion de chômage involontaire aussi ne la trouve-t-on nulle part dans son œuvre.

La loi de 1924 connaît deux risques indemnifiables, l'un que les caisses de chômage doivent couvrir et l'autre qu'elles peuvent couvrir.

a) *Le risque que les caisses doivent couvrir.* — Pour le déterminer, le législateur a recouru à trois caractères. Ce risque est 1° le chômage d'une personne capable de travailler ; 2° le chômage qui ne résulte pas d'une faute et 3° le chômage d'une personne qui n'a pas pu trouver un emploi convenable.

1^{er} élément. *La capacité* : « Lorsque le chômeur est incapable de travailler aucune indemnité ne doit lui être versée pour la durée de son incapacité » (2. III d.). La loi ne s'est pas prononcée sur la nature de cette incapacité qui peut provenir tant de la maladie, d'un accident, de l'âge que de l'internement dans un hospice d'aliéné ou dans un pénitencier. Comme le dit le message¹ les inaptes au travail doivent être assistés par un autre moyen. L'indemnité de chômage est exclusivement destinée à suppléer au salaire que le chômeur serait en état de gagner à l'époque où il est secouru.

2^e élément : *L'absence de faute* : « L'indemnité ne peut être versée que lorsque l'assuré est devenu chômeur, sans sa faute » (2. III a). Les termes même de la loi indiquent qu'il s'agit ici de la faute qui se trouve à l'origine du chômage. Si nous le remarquons, c'est parce qu'il

1. Message précité, F.F.S., 1923, II, p. 865.

est clair que le chômeur, qui ne cherche pas une occupation, est aussi fautif. Mais tenons-nous en à la loi. Celle-ci ne définit pas la faute quoique le législateur se soit rendu compte de la difficulté pratique de l'application de la notion.

On lit, en effet, dans le rapport de M. Maillefer : « Quand est-ce que le chômeur sera sur le pavé sans qu'il y ait aucunement de sa faute ? ou quand sera-t-il sur le pavé parce que coupable ? Il y a des cas qui tombent sous le coup du bon sens. L'ouvrier ivrogne, l'ouvrier saboteur, l'ouvrier récalcitrant, l'ouvrier qui déroute ses camarades et se voit de ce fait mis à la porte, devient chômeur par sa faute et dès lors n'a pas droit à l'indemnité. Par contre il y a des cas qui peuvent donner lieu à contestation »¹. Mais le Dr Hofmann qui avait étudié la question de très près estimait, au contraire qu'elle n'avait pas d'importance pratique parce que l'assignation aux chômeurs d'un travail approprié constitue, pour l'assurance, un excellent moyen de déterminer les causes réelles du chômage et que la pratique syndicale paraissait rendre superflue toute autre prescription dans ce domaine. « Les scrupules théoriques, a-t-il écrit, consistant à penser que l'état de fait, sera trop difficile à fixer, que les termes de paresse et de libertinage sont par trop extensibles, ont été plus que suffisamment réfutés par l'expérience »². A la suite du Gouvernement, le législateur a adopté le point de vue du Dr Hofmann et a laissé aux caisses le soin de tran-

1. *Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale* (Conseil national), 1924, p. 165.

2. Préavis précité, F.F.S. 1907, t. VI, p. 1115 et aussi Rapport du Dr Hofmann déjà cité, pp. 210 à 213.

cher elles-mêmes les cas d'exclusion du droit à l'indemnité. Mais, il va sans dire que le subside fédéral peut être refusé aux caisses qui alloueraient des indemnités injustifiées. Ici encore, il est intéressant de relever que, dans sa première ordonnance déjà, le Conseil fédéral a posé des règles précises relatives à la faute. Avait-il, entre temps, modifié sa manière de voir, ou a-t-il voulu simplement fixer des normes à l'usage des contrôleurs fédéraux ? Il importe peu, car ces règles, les caisses les doivent respecter. Voyons quelles elles sont ? L'art. 9 de l'ordonnance distingue nettement deux situations : celle du chômeur qui fut congédié et celle du chômeur qui a résilié lui-même son contrat. N'a pas droit à l'indemnité, l'assuré qui se trouve dans la première situation, en raison de sa mauvaise volonté, de sa négligence grave, de son refus de travailler et de sa violation du règlement ou de son contrat de travail. Est aussi fautif, celui qui ne s'était pas assuré une autre possibilité de gain avant de se mettre dans la seconde situation ; toutefois l'assuré qui avait des motifs l'autorisant à se départir de son contrat et celui qui aurait dû exécuter des prestations contraires, soit à un contrat collectif par lequel il est lié, soit aux conditions usuelles de sa profession, échappent à la déchéance du droit à l'indemnité.

Une autre question s'est ensuite posée au législateur, celle de la durée de la disqualification du chômeur fautif. Plusieurs législations avaient admis un délai de disqualification variant entre 4 et 8 semaines¹, après lequel l'intéressé qui n'a pas trouvé un emploi peut à nouveau

1. Six semaines au plus, en Grande-Bretagne (art. 8 de la loi de 1920 modifiée par la loi de 1924, n° 2), un mois en Italie (art. 3 du décret du 30 décembre 1923), quatre à huit semaines en Autriche (loi du 24 mai 1920).

prétendre à l'indemnité. Des termes de l'art. 2. III *a* « l'indemnité ne peut être versée que lorsque l'assuré est devenu chômeur sans sa faute », il appert que la disqualification doit durer pendant toute la période de chômage consécutive à la faute. La loi suisse s'est donc montrée sur ce point beaucoup plus sévère que d'autres législations. Cette rigueur parut excessive même au Gouvernement, puisque dans sa seconde ordonnance, il admet que si le chômage est dû à une faute manifestement légère de l'assuré, l'indemnité peut néanmoins lui être versée à l'expiration d'un délai de quatre semaines¹.

Enfin, la loi a jugé nécessaire de prescrire une procédure propre à contrôler l'origine du chômage. Cette procédure est basée sur la déclaration de l'employeur. Tout assuré qui prétend à une indemnité doit présenter à la caisse un certificat de son dernier patron indiquant le motif pour lequel il a été congédié. (2. III *a*, 2^e al.).

Au problème de la faute, M. Maillefer à la suite de nombreux sociologues rattache celui que soulève les conflits du travail, grave problème qui pendant longtemps fut fort discuté. Les caisses de chômage doivent-elles indemniser les grévistes et les ouvriers victimes de « lock out ». S'il est vrai que la plupart des grèves sont déclanchées injustement, on ne saurait affirmer que dans certains cas les patrons ne sont pas responsables de l'arrêt du travail. Mais, parce que à la base de ces conflits gît souvent une contestation relative au salaire, il est fort difficile de dire le droit. Pour se prononcer, il ne s'agit pas d'appliquer une loi, mais de comparer les prétentions ouvrières à une norme variable et indétermi-

1. R.O., XLV, p. 641.

née, le juste salaire. C'est ce que relevait déjà en 1895 le D^r Schanz lorsqu'il écrivait : « Une caisse obligatoire de chômage se trouve en fâcheuse posture en présence des conflits ouvriers. En assistant les grévistes, elle prend ouvertement position contre les patrons. L'assurance contre le chômage constitue alors une prime à la grève. Ses fonds se transforment en un capital à l'usage des grèves. Il n'est pas moins vrai qu'en refusant l'assistance on prend parti pour les patrons notamment lorsque les ouvriers sont dans leurs droits et que le chômage est involontaire. Cependant tout scrupule ne serait pas levé même si l'on accordait l'assistance dans les cas où un Tribunal arbitral se prononcerait en faveur des ouvriers »¹. Le problème se complique encore si l'on envisage le chômage des ouvriers victimes de « lock out ». Ici, il semble souvent impossible de déterminer à qui des ouvriers ou des patrons incombe la faute principale. C'est pour cette raison que lors de l'élaboration de la loi bâloise de 1907 sur l'assurance contre le chômage, la Commission du Grand Conseil refusa de considérer le « lock out » comme motif d'exclusion du droit à l'indemnité. Mais lorsque le législateur suisse eut à se prononcer il semble que la question n'était plus guère disputée. Le projet du Gouvernement fut adopté sur ce point sans contestation. Il disait : « Lorsque le chômage est la conséquence d'un conflit collectif du travail, aucune indemnité ne doit être versée pour la durée du conflit ». Si le législateur accepta cette solution radicale, ce n'est pas seulement à cause des difficultés théoriques

1. Schanz. Zur Frage der Arbeitslosenversicherung, Bamberg, 1905, p. 171.

et pratiques que soulève l'imputation de la faute lors de tels conflits. En 1924, on espérait encore résoudre le problème de la participation des patrons aux charges de l'assurance. Adopter une autre attitude vis-à-vis des conflits collectifs, c'était renoncer d'avance à toute participation patronale. Mais il faut reconnaître que la formule légale est très extensive, qu'elle exclut du droit à l'indemnité non seulement les grévistes et les ouvriers victimes de lock-out, mais encore tout travailleur, étranger à ces conflits, qui est réduit aux chômages, à la suite des troubles que ces arrêts du travail engendrent souvent dans la production.

Une discussion s'est élevée au sein des Conseils législatifs lorsqu'il s'est agi ensuite de déterminer le moment auquel les travailleurs atteints par les conflits collectifs seraient à nouveau indemnisés. Contrairement aux lois danoises¹ et polonaises² qui limitaient l'exclusion strictement à la durée du conflit, la loi fédérale étend la suspension de l'indemnité aux trente jours qui suivent la fin de la grève ou du « lock-out ». L'union syndicale suisse avait demandé que ce délai fut abaissé. Mais le point de vue du Gouvernement triompha. Le Conseil fédéral estimait que l'on ne saurait demander à la collectivité de supporter une part des conséquences directes des conflits qui sont souvent déclanchés sans nécessité et que, comme le service de placement ne peut pas fonctionner régulièrement pendant le cours de ces différends, au moment où le conflit prend fin, une des conditions essentielles au paiement des indemnités fait encore

1. Art. 20 de la loi du 22 octobre 1921.

2. Art. 4 de la loi du 18 juillet 1921.

défaut. Cette condition appartient au 3^e élément dont nous allons traiter maintenant.

3^e élément. *Le défaut d'emploi convenable.* Notre loi limite encore les risques indemnifiables en réservant le droit à l'indemnité au chômeur qui, malgré ses efforts, n'a pu trouver un emploi convenable. Ici, il y a lieu, à deux séries de considération. La première relative aux démarches que le chômeur doit entreprendre pour se chercher un emploi et la seconde à la notion d'emploi convenable.

Nous avons relevé déjà que le chômeur qui n'entreprend pas tout ce qui est en son pouvoir pour trouver une autre occupation est aussi un chômeur fautif. Mais cette faute a paru si importante au législateur qu'il a considéré son absence comme un des éléments du risque indemnifiable. Reconnaissons d'abord que le contrôle de ce troisième élément serait impossible s'il n'existait un organisme qui put renseigner les caisses de chômage sur l'état du marché du travail. Cet organisme, c'est le service de placement. On se rend compte, dès lors, de l'importance que présente pour l'assurance, une bonne organisation de ce service. Nous avons dit plus haut comment il était organisé en Suisse et quelles mesures avaient été prises par la Confédération pour le développer et l'améliorer ; nous avons dit aussi la supériorité du service public sur le service privé.

Aux termes de l'art. 2 III a « l'indemnité ne peut être versée que lorsque l'assuré s'est fait inscrire dans un bureau de placement et n'a pu trouver un travail convenable ». Cette condition, on ne la peut considérer comme remplie dès que le chômeur a recouru au bureau de placement. Il est évident, en effet, que cet office a

besoin d'un certain temps pour se renseigner lui-même sur l'état du marché du travail hors de sa région. C'est pourquoi, sous la lettre *b* du même paragraphe, nous lisons que le droit à l'indemnité ne peut s'exercer que trois jours après l'inscription de l'assuré au service de placement. On a prétendu qu'il s'agit là d'un délai de carence¹. Mais il n'en est rien, car le véritable délai de carence est inéluctable. On le trouve dans certaines législations² qui, en vue d'alléger les charges de l'assurance, excluent de l'indemnisation le chômage de courte durée, ainsi que les premiers jours d'un chômage prolongé. Tandis que d'après la loi suisse, l'assuré conserve la faculté de toucher une indemnité dès les premiers jours où son salaire lui fait défaut, puisqu'il a le droit de s'annoncer au bureau de placement déjà trois jours avant sa mise au chômage.

A cause des nombreux avantages qu'ils présentent, l'autorité fédérale souhaitait obliger tous les chômeurs à s'inscrire dans les offices publics de placement, mais comme certains contrats collectifs imposent aux ouvriers le recours à un bureau paritaire, la loi a autorisé l'office fédéral du travail à reconnaître comme valable pour certaines professions l'inscription auprès d'un service professionnel de placement (art. 2, III *a*, al. 1 *in fine*). Le Message nous apprend que cette reconnaissance ne pourra être accordée qu'aux bureaux de placement pourvus d'une organisation suffisante et ayant réellement effectué auparavant toutes les opérations relatives à cette branche.

1. *B.I.T.* L'assurance-chômage, déjà cité, p. 51.

2. Loi danoise du 4 mars 1924 (art. 19, § 5.) Ordonnance finlandaise du 2 novembre 1917 (art. 19, § 7).

Il ne faudrait pas croire que le chômeur, qui a recouru, au bureau de placement, soit considéré par la loi comme ayant entrepris toutes les démarches qu'il pouvait entreprendre pour se trouver un emploi. Pour que cette condition soit remplie, il faut encore qu'il se soit adonné à des démarches personnelles. Mais parmi ces dernières, il en est qui, entreprises dans une bonne intention, peuvent empirer la situation du chômeur. Aussi l'art. 2 de la 3^e ordonnance du Conseil fédéral prescrit-il que « l'assuré qui transfère sa résidence dans une autre localité pendant qu'il est en état de chômage, ne peut être indemnisé que s'il a effectué ce transfert avec l'approbation de l'office de placement et si ses possibilités de gain ne sont pas diminuées de ce fait ». Il va sans dire que certaines démarches personnelles de l'assuré sont difficiles, si non impossibles à contrôler. Néanmoins, aux termes de l'art. 6 de la première ordonnance du Conseil fédéral, seul, le chômeur qui est porteur d'un certificat de l'office de placement, déclarant non seulement à quel moment il s'est inscrit, mais encore que les efforts qu'il a accomplis pour trouver un emploi sont restés vains, peut être indemnisé par la caisse d'assurance.

Maintenant que nous connaissons les démarches que les chômeurs doivent entreprendre pour tâcher de se trouver un emploi il importe de déterminer quel emploi doit être impossible à trouver pour que les chômeurs puissent prétendre à l'indemnité. On ne saurait, en effet, contraindre l'assuré à accepter n'importe quel emploi. L'art. 2 III *a* que nous avons cité plus haut, nous apprend qu'il s'agit d'un emploi convenable. Mais nulle part, il n'est dit dans la loi, ce qu'il faut entendre par ces

termes, et cependant la question est d'importance. Si nous jetons un regard sur les autres législations, nous voyons, qu'alors, elles s'étaient toutes plus ou moins expliquées et que l'on peut placer sous quatre chefs les motifs qui leur avait fait admettre comme légitime le refus d'un emploi.

Toutes les lois étaient d'accord pour permettre au chômeur de refuser un emploi dans une entreprise en grève ou en lock-out. Cette décision repose sur la conception générale des classes ouvrières d'après laquelle celui, qui accepte un travail dans une entreprise atteinte par un conflit collectif, manque à l'honneur professionnel. La plupart des lois admettaient aussi qu'un emploi qui ne comporte pas un salaire normal, ne peut être considéré comme un emploi convenable. Quelques-unes limitaient l'obligation d'accepter un emploi au travail de la profession du chômeur¹. Enfin, il était des législations qui acceptaient comme chômage *bona fide*, celui de l'ouvrier qui refuse d'émigrer dans une localité plus ou moins éloignée où il trouverait à s'employer. Est-ce la difficulté de trancher pareils problèmes qui, une fois encore a arrêté notre législateur ? Ce qui est certain c'est que ici aussi, la 1^{re} ordonnance du Conseil fédéral apporte des précisions. Aux termes de son art. 10, la notion de l'emploi convenable ne s'applique pas au travail que l'assuré devrait exécuter en lieu et place de grévistes, ni non plus au travail qu'il devrait accomplir dans des conditions contraires, soit aux stipulations du contrat collectif qui l'oblige, soit aux conditions usuelles de sa profession : par contre cette notion comprend le

1. Notamment le décret français du 9 décembre 1905 (art. 7).

travail qui est étranger à la profession du chômeur. Cependant l'assuré est en droit de refuser un emploi qui risque de mettre en péril sa profession, sa santé ou sa moralité. Au sujet des emplois qu'un lock-out a rendu vacants, l'ordonnance est muette et si, en principe, elle admet qu'un assuré doit accepter un travail dans un lieu qui l'oblige à changer de domicile, elle recommande toutefois aux caisses de tenir compte de la situation de famille du chômeur avant de l'obliger à accepter pareil emploi.

Le défaut d'emploi convenable auquel est exposé l'assuré alors même qu'il est capable de travailler et qu'il n'a commis aucune faute, tel est le risque que les caisses doivent couvrir. En résumé, notre loi a substitué à la notion de chômage involontaire, celle de chômage par manque d'emploi convenable et il apparaît que si le terme de *convenable* n'est pas très heureux parce qu'il ne laisse pas voir ce qu'il recouvre cependant la notion nouvelle est plus adéquate que l'ancienne. Il ne faudrait pas toutefois exagérer les mérites du législateur suisse, car la loi autrichienne du 24 mars 1920 et la loi britannique du 9 août de la même année visaient déjà explicitement le chômage par manque d'emploi. Néanmoins, nous devons reconnaître que la notion nouvelle à l'avantage de présenter les risques indemnisables comme un phénomène objectif. On ne peut nier qu'il soit aisé, sur un marché de travail organisé, de constater l'existence du manque d'emploi convenable. Nous disons sur un marché du travail organisé car il est clair que si le service de placement est insuffisant, tout le système s'effondre. En conclusion, si le législateur n'avait pas fait intervenir encore la notion générale de faute, la solution qu'il a adoptée

paraîtrait satisfaisante. Mais avec cette notion, on retombe dans le subjectif. N'oublions pas cependant que l'ordonnance du Conseil fédéral a tâché d'objectiver la responsabilité de l'assuré en indiquant les éléments qui constituent la faute. Grâce à ces critères objectifs et à la déclaration du dernier patron de l'assuré, la caisse peut établir qui doit supporter les conséquences du chômage. Le problème paraît plus complexe lorsque c'est l'assuré qui a résilié son contrat. Mais ici encore les cas qui font naître un droit pour l'assuré sont tous caractérisés par des faits qui se peuvent établir aisément. Le seul qui au premier abord paraisse dépendre de l'appréciation de l'assuré, celui du travailleur qui avait des motifs l'autorisant à se départir de son contrat, relève en réalité de l'interprétation judiciaire de l'art. 352 du Code fédéral des obligations¹. Que des abus soient possibles, que le contrôle des chômeurs soit d'une application délicate, nous en sommes convaincus, mais nous croyons pouvoir dire en terminant ce paragraphe que l'on ne peut plus combattre aujourd'hui l'assurance contre le chômage, sous prétexte qu'il est impossible de déterminer dans quelles circonstances le chômage doit donner lieu à une indemnité.

B. *Le risque que les caisses peuvent courir.* — Le chômage partiel peut participer à l'assurance aux conditions ci-après porte l'art. 3. C'est la Commission

1. Art. 352. L'employeur et l'employé peuvent sans avertissement préalable se départir immédiatement du contrat pour de justes motifs.

Sont considérés, en particulier, comme de justes motifs, toutes les circonstances, qui pour des raisons de moralité ou en vertu des règles de la bonne foi, autorisent l'une des parties à ne plus exécuter le contrat...

du Conseil des États qui dans la crainte que ce chômage parût exclu du bénéfice de la subvention proposa d'ajouter cette disposition¹. Mais une fois encore notre loi qui décidément n'aime pas les définitions, n'a pas précisé, ce qu'elle entend par chômage partiel. Si l'on s'entend à la conception courante, on doit relever que ce risque est fort différent du risque que les caisses doivent couvrir. Ici l'assuré ne se protège plus contre le défaut d'emploi convenable, mais contre le défaut de travail dont il peut souffrir, alors même qu'il a conservé son emploi. La nature d'un tel risque rend difficile le fonctionnement technique de l'assurance, elle complique le contrôle des chômeurs et la question de leur placement. Si le législateur ne s'est pas caché ces difficultés, il faut reconnaître qu'il n'a fait aucun effort pour les résoudre. Il a jugé plus simple de remettre au Gouvernement le soin d'organiser le contrôle de ces chômeurs². Pour lui, il s'est contenté, comme nous le verrons bientôt, de limiter dans son montant et sa durée l'indemnité à laquelle le chômage partiel peut donner droit³.

B. Le Stage

Notre loi a limité encore le droit à l'indemnité, en obligeant les caisses d'assurance à imposer à leurs assurés un stage. « Le droit à l'indemnité, porte l'art. 2, III *b* ne prend naissance qu'à partir du mo-

1. *Bulletin sténographique* cité (Conseil des Etats) 1924, p. 255.

2. Voir, p. 265

3. Comme les règles que nous exposerons encore sous le chiffre II, s'appliquent non seulement à l'indemnité de chômage mais aussi à l'indemnité pour perte de gain nous continuerons à dire le droit à l'indemnité sans préciser de laquelle il s'agit.

ment où l'assuré a fait partie de la caisse, et versé ses cotisations depuis 180 jours. « On sait que pour les caisses, l'utilité du stage est double. Lorsqu'une telle institution se fonde, il lui est souvent nécessaire de constituer un fond de roulement avant de verser des indemnités. Comme les premiers assurés ont payé des cotisations, pendant un certain temps, sans toucher aucune contre-prestation, quand ils étaient victimes du chômage, il est équitable que ceux qui viennent ensuite soient mis au même régime. D'autre part, parce que le chômage est un risque beaucoup plus menaçant à certaines époques qu'à d'autres, il serait à redouter, si aucun stage n'était imposé, qu'un grand nombre de travailleurs affluât vers les caisses dans les moments de dépression économique pour bénéficier des indemnités et se retirât de l'assurance, sitôt la crise terminée. Pour la Confédération, le second argument seul pouvait avoir quelque valeur. Mais, il ne faut pas oublier que contre l'abus qu'il signale la subvention fédérale est protégée par l'intérêt des caisses; aussi croyons-nous pouvoir dire, que si le législateur a édicté la règle de l'art. 2, III b c'est bien plutôt avec l'intention d'uniformiser l'organisation de l'assurance en Suisse.

C. Déchéance du droit à l'indemnité

Enfin, pour protéger l'argent commun, notre loi a jugé nécessaire de priver elle-même du droit à l'indemnité certains chômeurs. Aux termes de son art. 2 III lit. f. est déchu de ce droit : 1. celui qui ne profite pas d'une occasion convenable de travail ou ne trouve pas de travail, par sa propre faute ; 2. celui qui ne se conforme pas aux prescriptions de contrôle ; 3. celui qui donne

des indications inexactes, incomplètes, ou tente de quelque autre manière, de se faire allouer indûment des indemnités. Plus outre, la troisième ordonnance du Conseil fédéral prescrit dans son art. 4, que le chômeur qui se refuse à suivre un cours de perfectionnement approuvé par l'autorité est déchu du droit à l'indemnité, conformément à l'art. 2 III lit. f. de la loi.

III. Comme nous l'avons dit plus haut, des mesures devaient être prises enfin pour empêcher les caisses de chômage d'accorder trop libéralement l'argent commun même aux chômeurs intéressants. Ici, un premier abus devait être prévenu, celui qui se serait produit, si un chômeur avait pu bénéficier de la même fédérale par l'entremise de deux caisses de chômage. Aussi l'art. 2 I d. prescrit-il que les membres d'une caisse ne doivent pas, en même temps, faire partie d'une autre caisse. Mais il importait encore d'empêcher les Caisses d'indemniser trop largement les chômeurs intéressants, parce que une indemnisation complète constitue une véritable prime à l'oisiveté. A cet effet, notre loi a limité le montant des indemnités de chômage que les caisses peuvent accorder à leurs assurés, ainsi que le temps pendant lequel un même assuré peut être indemnisé.

a) *Limite du montant des indemnités.*

1. *De l'indemnité de chômage total.* — Pour déterminer cette limite, le législateur avait le choix entre deux procédés. Il pouvait, à l'exemple de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 octobre 1919 sur l'assistance des chômeurs, assigner à l'indemnité, une limite supérieure en chiffres absolus, ou au contraire, fixer cette limite en pourcen-

tage du gain normal de l'assuré. Le second parti fut choisi parce qu'il dispense de modifier la loi chaque fois que varient les salaires.

Considérant que l'indemnité ne doit pas être trop élevée pour enlever au chômeur le désir de se trouver un emploi et que ce désir sera d'autant plus faible que l'indemnité se rapprochera davantage du gain normal de l'assuré, le Gouvernement, dans son projet, proposait de limiter l'indemnité, en règle générale, au 60 % de ce gain normal. Cependant, parce que certains ouvriers qui travaillent à domicile touchent normalement un salaire si faible que le 60 % de son montant ne suffirait pas à subvenir à leurs besoins essentiels, surtout lorsqu'ils sont chargés d'une nombreuse famille, le projet prévoyait que le Conseil fédéral serait autorisé, comme organe d'exécution de la loi, à établir à ce sujet des règles précises. Cette prévision nous apprend que le Gouvernement ne souhaitait pas que la loi tînt compte de la situation de famille du chômeur pour déterminer le maximum de l'indemnité de chômage. C'est qu'une fois encore, il avait adopté le point de vue du Dr Hofmann. En effet, dans son préavis de 1907 déjà, l'éminent sociologue proposait de ne pas subordonner l'octroi de la subvention fédérale à l'obligation pour les caisses d'accorder des secours différents, selon les conditions de famille des chômeurs. Il jugeait préférable de leur laisser sur ce point toute latitude, parce que, d'après les expériences pratiquées jusqu'alors, il apparaissait que l'application d'un tel principe serait difficile et n'allègerait pas notablement les charges de l'assurance. De telles raisons, nous font aujourd'hui sourire : Néanmoins, en 1917 encore, dans son rapport, le Dr Hofmann esti-

mait n'avoir aucun motif de changer sa manière de voir. Au contraire, la crainte qu'une immixtion excessive, dans la gestion des caisses privées, fut nécessaire si l'on exigeait de toutes ces institutions qu'elles traitassent différemment les chômeurs chargés de famille, lui parut une raison nouvelle en faveur de sa thèse. Nous devons cependant remarquer que la loi pouvait fixer des indemnités maxima différentes, suivant les charges du chômeur sans obliger les caisses à indemniser différemment leurs assurés. Mais que le Gouvernement lia les deux solutions et se laissa convaincre par le Dr Hofmann. Car, après avoir relevé que l'on a demandé de divers côtés qu'une disposition de principe prévoit un pourcentage d'indemnité plus élevé pour les sociétaires remplissant une obligation légale d'assistance que pour ceux qui n'ont aucune personne à leur charge, son message ajoute : « Nous nous sommes abstenus de formuler une règle obligatoire dans ce sens, parce que tout nous porte à croire qu'elle ne pourrait être que difficilement imposée en matière d'assurance »¹.

C'est la Commission du Conseil national qui, sur ce point modifia le projet. Voici sa proposition : « L'indemnité allouée aux membres remplissant une obligation légale d'assistance doit être en règle générale, d'au moins 10 % de la perte de gain normal, plus élevée que celle accordée aux membres ne remplissant pas pareille obligation. En aucun cas l'indemnité ne peut excéder 60 % de la perte de gain normal ; pour les membres ne remplissant pas d'obligation légale d'assistance, la limite est fixée à 50 % ». On voit que la Commission proposait,

1. Message précité, p. 863.

non seulement d'établir des maxima différents, mais encore d'obliger les Caisses à favoriser les assurés chargés d'obligations légales d'assistance. Dans son rapport, M. Maillefer relève qu'il est nécessaire de fixer de tels maxima « si l'on veut éviter que l'assurance devienne un oreiller de paresse pour l'ouvrier »¹ et que cette crainte est fondée, puisqu'au début de l'assistance-chômage on a vu des chômeurs faire de cet état une véritable profession. La proposition fut adoptée par les Chambres sans grande discussion et devint l'art. 2 III b de la loi. Cette solution paraît heureuse. D'ailleurs en 1924 déjà, toutes les législations relatives à cette assurance, à l'exception du décret italien, faisait varier le taux de l'indemnité, selon la situation civile de droit ou de fait du chômeur. On conçoit, en effet que les besoins économiques de l'assuré varient selon qu'il a des personnes à sa charge ou qu'il n'en a pas et que dans leur souci d'être éminemment sociales les lois aient été amenées à tenir compte de cette situation.

2. *Limite du montant de l'indemnité de chômage partiel.*

— Dans son rapport au Conseil des États, M. Schöpfer dit que, si l'on appliquait à l'indemnité pour perte de gain, les principes qui régissent l'indemnité de chômage proprement dite, on commettrait une iniquité². Or, que décide l'art. 3 ? « L'indemnité pour perte de gain se calcule, d'après l'art. 2 III b... » ce qui veut dire, d'après la règle établie pour l'indemnité de chômage. Il semble que ce soit M. Schöpfer qui ait mal compris l'art. 2 III b. Si en effet, cette disposition limitait le revenu du chô-

1. *Bulletin sténographique* (Conseil National), p. 165.

2. *Bulletin sténographique* déjà cité (Conseil des États) 1924, p. 255.

meur au 60 % de son gain normal, on ne pourrait l'appliquer au chômage partiel. Mais elle prescrit qu'en aucun cas l'indemnité ne peut dépasser le 60 % de la perte du gain subie par l'assuré. Donc cette disposition ne s'oppose en rien à ce que celui qui chôme partiellement ait un revenu plus élevé que celui qui est totalement privé de travail, comme le souhaite notre rapporteur. Mais l'art. 3 a posé d'autres limites au montant de l'indemnité que les caisses peuvent accorder pour perte de gain. »

« L'indemnité ne doit toutefois pas former avec le gain réalisé plus du 80 % du gain normal pour les assurés remplissant une obligation légale d'assistance et plus du 70 % pour les autres assurés » (art. 3 a). Cette règle, le calcul nous l'apprend, ne joue que pour l'indemnité versée au chômeur qui gagne plus de la moitié de son salaire. Par exemple le chômeur privé de 40 % de son travail touche 60 % de son salaire et aurait droit, si l'on appliquait sans restriction l'art. 2 III b à une indemnité qui pourrait s'élever à 24 % de ce salaire. On peut se demander pour quelles raisons le législateur a édicté l'art. 3 a. ? Sans doute peut-on répondre que c'est pour ménager l'argent de la Confédération et des caisses. Mais plus outre ? Est-ce parce qu'il a estimé que le 80 % du salaire normal permet à un chômeur de subvenir à son entretien et à celui de sa famille ? A-t-il voulu par cette mesure inciter le chômeur à trouver un travail complémentaire ? Si telle était son intention, il faut reconnaître que le législateur s'est fait illusion. En supposant, dans l'exemple que nous avons donné plus haut, que l'assuré gagne normalement 10 francs par jour, l'art. 3 a le prive quo-

tidienement de 40 centimes. Il est vrai toutefois que la réduction de l'indemnité est inversement proportionnelle au manque de gain, mais il est patent que la difficulté de trouver un emploi complémentaire est d'autant plus grande pour le chômeur qu'il est plus occupé.

b) *La durée des prestations.*

Tous les systèmes d'indemnisation des chômeurs limitent plus ou moins strictement le nombre des journées de chômage, durant lesquelles, au cours d'une période déterminée, le chômeur a droit à une indemnité. Posée surtout pour préserver la capacité de paiement des caisses, une telle disposition a encore pour but d'inciter les chômeurs à se mettre sérieusement en quête de travail. Ici encore notre législateur a jugé bon d'intervenir « Le droit à l'indemnité ne doit s'exercer durant plus de 90 jours au cours de 360 jours » porte l'art. 2 III. Il va sans dire que cette durée est une durée maxima et que les caisses sont libres d'adopter une période d'indemnisation plus courte. Si on la compare à celle qu'avait fixé les législations étrangères on constate qu'elle ne s'en écarte pas beaucoup. L'indemnité était accordée dans le temps d'une année pendant douze semaines par la loi autrichienne, pendant treize semaines par la loi polonaise et pendant quinze semaines par celle du Quensland. En Suisse, le canton de Bale-Ville subsidait l'aide accordée, en l'espace d'une année, pendant soixante-dix jours au même chômeur et celui de Saint-Gall, celle accordée dans les mêmes conditions, pendant 60 jours. L'art. 3 b de notre loi prescrit encore que le droit à toutes indemnités prend fin lorsque les sommes versées, soit à titre d'indemnité de chômage partiel, soit à titre d'in-

dernité de chômage total, ont atteint le montant de 90 indemnités de chômage total. Mais il fallait encore prévoir les temps de crise. Le Gouvernement se rappelait qu'il avait été obligé de prolonger l'assistance chômage jusqu'à 120 jours au cours d'une année, lors de la grande vague de chômage. Aussi la loi autorise-t-elle le Conseil fédéral à permettre aux caisses de prolonger l'indemnisation lorsque les circonstances le nécessitent.

Ici, nous avons terminé l'exposé des conditions légales que les caisses de chômage doivent remplir. Il nous faut maintenant considérer les compétences que la loi confère au Conseil fédéral et qui l'autorisent à subordonner à l'accomplissement d'autres conditions l'octroi de la subvention fédérale.

B. Conditions que peut imposer le Conseil Fédéral.

Nous avons dit plus haut que ces conditions sont celles que le législateur, malgré son désir, n'a pas osé imposer généralement. Cette proposition si elle est vraie dans un sens général, n'est plus rigoureusement exacte lorsqu'on l'applique à chacun des cas particuliers. Parmi ces conditions, il en est que la loi n'a pas osé imposer, parce que leur respect n'est pas demandé aux caisses de chômage, mais aux corporations de droit public sur le territoire desquels ces caisses sont sises. Il en est d'autres, que la loi ne pouvait imposer à toutes les caisses, à cause des situations diverses de ces institutions. Enfin, il en est, qui tendent à perfectionner les caisses elles-mêmes, mais dont la loi ne pouvait demander l'accomplissement dès son entrée en vigueur

Comme on le voit, ces conditions sont fort diverses, mais toutes conduisent, lorsqu'il s'agit d'en demander l'application à une question d'espèce ou de temps que seul le pouvoir exécutif peut résoudre. C'est pourquoi, la loi a chargé le Conseil Fédéral, qui par ailleurs doit veiller à son application, de subordonner l'octroi de la subvention fédérale à l'exécution de telle ou telle de ces conditions suivant les circonstances.

a). *Condition touchant les corporations de droit public.*

Le respect de la Constitution, nous l'avons dit déjà, a obligé le législateur à exclure de la loi toutes les prescriptions qui ont un « caractère législatif général », suivant l'expression de M. Maillefer ; nous dirons plus précisément, toutes les prescriptions qui n'obligent pas conditionnellement. C'est pour cette raison que notre loi n'impose pas certaines obligations aux cantons et aux communes, mais qu'elle autorise le Conseil Fédéral à subordonner l'octroi du subside à la condition que les corporations de droit public exécutent certaines prestations vis-à-vis des caisses. Ces prestations sont de deux natures : des subsides et des exonérations d'impôt. « Le subside fédéral peut être alloué, le Gouvernement cantonal entendu, sous la condition que le canton ou la commune accordent pareillement des subsides » porte l'art. 7, al. 2 *in fine*. Proposée par le Conseil National, cette prescription fut rejetée une première fois par le Conseil des Etats. Mais M. Maillefer revint à la charge, estimant « qu'il était bon que les cantons ne se reposent pas absolument sur la Confédération, du scier d'aider l'assurance contre le chômage, qu'eux aussi peuvent et doivent être tenus de participer à cette œuvre d'intérêt général ¹ ».

1. *Bulletin sténographique* (Conseil national) 1924, p. 692.

Néanmoins le rapporteur reconnut que la disposition légale n'a peut être pas une grande importance pratique. Cette appréciation nous dispense de tout commentaire. Ailleurs, nous dirons quels efforts les cantons et les communes ont accompli spontanément dans ce sens.

Quant à la question des exonérations fiscales, voici comment elle se présenta. Dans son projet, le Conseil Fédéral proposait d'exempter les caisses de chômage de tous les impôts directs perçus par les Cantons et les Communes. Il basait sa prescription sur deux considérations. D'une part, il lui paraissait inique que ces caisses fussent exemptées d'impôts dans quelques cantons, alors que dans d'autres elles supportaient de très lourdes charges, puisque deux caisses avaient payé plus de 2.000 francs d'impôt pour l'année 1922. D'autre part, il estimait qu'il était juste, puisque la Confédération était d'avis de subventionner les caisses de chômage, en raison de leur intérêt public, qu'elles fussent exonérées des impôts. « On doit pouvoir demander ce sacrifice aux Cantons, lit-on dans le message, car le projet ne les appelle pas à contribution »¹. Mais la crainte d'édicter une loi anticonstitutionnelle amena les Chambres à écarter une telle disposition et à la remplacer par l'art. 10. al. 2 *in fine*, qui est ainsi conçu : « Le Conseil Fédéral peut subordonner l'allocation des subsides à la condition que les caisses soient exonérées des impôts directs des Cantons et des Communes. Toutefois l'exonération fiscale ne peut être imposée comme condition en matière d'impôt foncier ».

1. Message précité, F.F.S., 1923, II, p. 869.

b) Conditions que la loi ne pouvait imposer généralement.

Nous savons déjà qu'en venant en aide à l'assurance contre le chômage, la Confédération n'avait pas l'intention de supprimer l'effort des intéressés. Si elle intervenait, c'était uniquement parce que les assurés ne sont pas en mesure de supporter seuls les charges de l'assurance. Il est logique dès lors que le législateur aie redouté que l'octroi de subside incitât les Caisses à abaisser le montant des prestations statutaires de leurs membres. Pour prévenir un tel abus le meilleur moyen était sans conteste que la loi prescrivit une affectation précise aux deniers fédéraux. Devons-nous rappeler qu'en 1917 déjà le Conseil National souhaitait obliger les caisses de chômage à affecter le subside à la création d'un fond de réserve. En 1924, le législateur désirait encore édicter une prescription dans ce sens, mais la situation économique, qui n'était point encore redevenue normale, s'y opposait. Par contre, il paraissait souhaitable que le subside servit à élever le taux de l'indemnité de chômage, ou à prolonger la période d'indemnisation d'un même chômeur là où ce taux et cette période n'atteignaient pas les maxima légaux.

Mais les besoins des caisses et les conditions dans lesquelles elles fonctionnaient alors, étaient si divers, que l'on ne pouvait prescrire une détermination unique des subsides. Aussi la loi autorise-t-elle le Gouvernement à subordonner l'allocation du subside fédéral, suivant les espèces, à la condition qu'il soit affecté à une majoration du taux de l'indemnité journalière ou à une prolongation de la durée de l'indemnisation ou enfin à l'alimentation d'un fond de réserve (art. 7).

*C. Conditions que la loi ne pouvait imposer
dès son entrée en vigueur.*

Estimant que le bénéfice du subside améliorerait grandement la situation des caisses et qu'après quelques années, il serait possible d'influencer leur développement, en donnant une conclusion pratique à maints postulats qui, pour l'heure, devaient être tenus en réserve, que peut-être le besoin se ferait même sentir de compléter les dispositions légales sans attenter aux principes qui les régissent, le législateur crut nécessaire d'autoriser le Gouvernement à établir des dispositions nouvelles. Aussi aux termes de l'art. 11 « Lorsque des circonstances spéciales le justifient, le Conseil Fédéral peut subordonner à d'autres conditions l'allocation du subside fédéral ». D'autre part, comme au début de l'application de la loi, il pouvait être utile que l'autorité consentît aux caisses des dérogations provisoires pour leur aider à se mettre en règle avec les conditions nouvelles, le même article permit au Conseil Fédéral d'accorder provisoirement certains allègements. Enfin, considérant que la Constitution de caisses, comptant un petit nombre d'adhérents, n'est pas désirable, parce que leurs frais d'administration et de contrôle sont trop élevés, le législateur a chargé le Gouvernement de déterminer le nombre minimum de membres que doivent compter les caisses pour prétendre au subside. L'art. 2 de la 2^e ordonnance a fixé ce nombre à deux cents, mais il porte, que des exceptions peuvent être accordées, d'abord aux caisses nouvellement créées pendant une période transitoire convenable, ensuite aux caisses dont le nombre de socié-

taires descend passagèrement au-dessous de deux cents, enfin à celles dont les sociétaires ne peuvent pas s'assurer auprès d'une autre caisse accessible à chacun.

Telles sont les conditions auxquelles le Gouvernement peut subordonner l'octroi du subside fédéral. Les termes généraux dans lesquels pareil pouvoir est conféré, nous montrent que les Chambres entendaient accorder au Conseil Fédéral, une compétence très large en matière réglementaire. Aussi font-ils apparaître l'intention du législateur de modifier grandement l'assurance telle qu'elle était alors pratiquée pour la conduire vers un stade plus parfait. Nous avons vu déjà et nous verrons encore dans quelle mesure le Gouvernement a usé de facultés qui lui sont reconnues. Ici, il ne nous reste à relever que l'exposé que nous venons de terminer prouve ce que nous avons allégué plus haut, à savoir que grâce à ses multiples conditions, la loi a réellement posé les bases d'une organisation de l'assurance contre le chômage en Suisse.

LA SUBVENTION

Après avoir exposé les différentes prescriptions qui tendent à empêcher les abus de l'argent fédéral, il est temps que nous revenions à l'objet principal de notre loi, et que nous étudions dans quelle mesure et suivant quel mode cet argent doit être dispensé aux caisses de chômage.

a) *Calcul de la subvention.* — Parce que le système utilisé jusqu'alors avait donné des résultats satisfaisants, le projet prévoyait que la subvention fédérale serait

proportionnée à la totalité des indemnités payées annuellement par les caisses, en conformité de leurs statuts. Néanmoins, le Conseil fédéral avait pensé introduire un autre mode de calcul, connu sous le nom de système danois, qui règle le montant du subside sur le montant annuel des cotisations acquittées par les assurés. Ce système est avantageux parce qu'il invite les caisses à élever les cotisations de leurs assurés. Mais la grande diversité des classifications adoptées par les caisses pour fixer le montant des cotisations parut rendre difficile l'application de ce mode. Un argument militait encore en faveur du mode déjà pratiqué par la Confédération. Presque tous les subsides accordés par les cantons et les communes étaient réglés sur la base des indemnités. Aussi le Parlement ne fit-il aucune opposition.

b) *Le taux de la subvention.* A son propos des discussions s'élevèrent déjà au sein des commissions. On se souvient que la Confédération avait alloué aux caisses un subside de 25 % pour les années 1915 et 1916, de 33 1/3 % pour les sept années suivantes et de 30 %, depuis 1923. Dans son rapport M. Hofmann avait prévu un subside de 25 %. Quant aux syndicats ouvriers, ils demandaient que ce taux fut porté à 50 %. Enfin, dans son projet, le Gouvernement proposait de maintenir ce taux à 30 % de la somme acquittée annuellement par les caisses, à titre d'indemnité. Il lui paraissait nécessaire de s'arrêter à ce taux non seulement pour éviter à la Confédération un surcroît de charges immédiates, mais aussi pour réserver l'avenir. Si, dès le début la Confédération s'était chargée de la moitié des prestations des caisses, on ne voit pas comment ensuite elle aurait pu obtenir le concours des cantons et des

employeurs. Le Conseil Fédéral relève, par ailleurs, que plusieurs Etats étrangers allouaient aux institutions d'assurance des subsides encore moins élevés. Toutefois, parce que les caisses publiques doivent admettre un certain nombre de travailleurs exposés aux plus grands risques et que leur caractère neutre les rend plus intéressantes que les caisses privées, le projet prévoyait que l'Assemblée fédérale pourrait élever en leur faveur le taux de la subvention à 40 %. Ici encore la commission du Conseil National modifia le projet. Elle proposa de fixer à 40 % le subside que la Confédération accorderait aux caisses publiques et aux caisses privées administrées en commun par des employeurs et des employés et à 30 % celui dont bénéficieraient les autres caisses, tout en réservant que l'Assemblée fédérale pourrait élever temporairement le taux du subside de 10 %. Lors de la discussion, après avoir relevé qu'il était logique que les caisses publiques bénéficiassent d'une subvention plus forte que les autres, M. GrosPierre protesta contre l'assimilation établie entre les caisses publiques et les caisses paritaires, parce que les institutions qui existaient alors en Suisse et que l'on prenait pour des caisses paritaires, n'étaient à ses yeux que des caisses patronales. Il proposait en conséquence de ne favoriser que les caisses publiques¹. Par contre M. Scherrer souhaitait que l'on s'en tint au texte du projet si l'on ne voulait accorder une subvention de 40 % à toutes les caisses². Au Conseil des Etats, M. Burklin releva la contradiction

1. *Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale* (Conseil National), 1924, p. 205.

2. *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale* (Conseil des Etats), 1924, p. 207.

qui entachait l'argumentation du Gouvernement. « En effet, dit-il, d'un côté on estime que, pour les caisses, publiques, le fait d'une plus grande affluence de sociétaires est une circonstance aggravante, tandis que d'un autre côté, on prévoit dans la loi une situation plus avantageuse, c'est-à-dire une subvention plus élevée, pour attirer plus de sociétaires à ces différentes caisses publiques »¹.

Mais en dépit de ses détracteurs, la proposition de la Commission du Conseil National fut adoptée et devint l'art. 4 de notre loi. Remarquons d'abord que dans sa première ordonnance, le Conseil Fédéral a précisé la notion de caisse paritaire. Il y prescrit, en effet, que seule l'institution d'assurance, qui est dirigé en commun par les représentants des assurés et de leurs employeurs et au revenu de laquelle ces employeurs participent financièrement, bénéficiera des subsides de 40 %². Si l'on se demande pour quelle raison la loi a établi une différence de traitement entre les caisses paritaires et les autres caisses privées, nous répondrons avec M. Kistler³ que c'est pour donner une indication au monde de la production et favoriser le rapprochement entre les divers éléments producteurs. Relevons ensuite que la faculté accordée à l'Assemblée fédérale peut paraître vaine, puisque les Chambres ont le droit de modifier à leur gré les lois fédérales. Néanmoins, cette disposition les autorise à modifier le taux de la subvention, sans toucher à la loi et il y a un avantage certain, car il en va des dis-

1. *Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale* (Conseil des Etats), 1924, p. 259.

2. Ordonnance I du Conseil fédéral, art. 15.

3. *Cahiers de la Corporation*, n° 1, p. 36.

cussions parlementaires comme des révolutions, on sait quand elles commencent, mais on ne peut prévoir ni quand elles finissent, ni où elles conduisent. Plus loin nous verrons comment le Gouvernement a interprété la dernière disposition de l'art. 4.

c) *Réduction du subsidé.* — Nous avons expliqué déjà comment le Conseil Fédéral avait été amené à souhaiter introduire dans la loi une prescription disant que « le subsidé fédéral devrait être abaissé, si, ajouté aux autres subsides des pouvoirs publics, il excédait le 70 % des indemnités versées conformément aux statuts »¹. Ici nous devons ajouter que dans l'esprit du Conseil fédéral, cette disposition devait empêcher les caisses de chômage de perdre leur caractère d'assurance en leur permettant de fixer les cotisations à un montant tel que leur revenu couvre, au cours d'une seule année, la fraction de leurs dépenses, qui excède les subsides des pouvoirs publics. En effet, prévenues que les subventions ne dépasseraient pas un certain pourcentage de leurs dépenses, les caisses auraient dû, en temps normal, établir des cotisations à un taux suffisamment élevé pour pouvoir constituer des réserves, qu'elles auraient prélevées pendant les années de chômage intense. Sans rigueur inutile on aurait ainsi obligé les caisses à pourvoir seules à une part notable de leurs dépenses. Or, nous savons qu'il importait à la Confédération que les assurés eussent eux-mêmes intérêt à ce qu'il ne fut versé aucune indemnité injustifiée. Mais, en 1924, il ne parut pas possible au législateur d'édicter une telle prescription, parce que les caisses de chômage dont la crise avait épuisé les réserves étaient

1. Message précité, F.F.S. 1923, p. 872.

hors d'état de se procurer elles-mêmes les sommes nécessaires à acquitter la part des indemnités de chômage, qui leur aurait incombée. Aussi, l'art. 11 porte-t-il que « le Conseil Fédéral peut décider de réduire le subsidé, lorsque dans leur ensemble les subsides alloués par les pouvoirs publics dépassent un certain pourcentage des indemnités payées par les caisses en conformité de leurs statuts ». En 1929, afin de donner aux caisses les moyens de constituer des réserves tout en sauvant le principe de l'assurance, le Gouvernement décréta par l'art. 5 de sa deuxième ordonnance que « le montant de la subvention fédérale serait réduit dans la mesure où les subsides alloués par les pouvoirs publics dépassent au total 90 % des indemnités de chômage payées par la caisse » mais que cependant « des exceptions pourraient être accordées en vue de permettre la constitution d'un fond de réserve suffisant ».

Une autre réduction du subsidé est encore prévue par notre loi. Le 2^e alinéa de l'art. 11 porte que « Le Conseil Fédéral peut abaisser le subsidé pour les étrangers ressortissants à un Etat qui n'accorde pas l'égalité des traitements aux chômeurs de nationalité suisse ou n'applique pas contre le chômage des mesures équivalentes ».

d) *Exclusion du subsidé.* — Afin de respecter la liberté des caisses, la loi n'a nullement déterminé le champ d'application de l'assurance contre le chômage. Nous n'avons rencontré aucune disposition de cette nature parmi les conditions que les caisses doivent remplir, si elles veulent bénéficier du subsidé.

Par contre, notre loi a voulu protéger l'argent commun contre certains chômeurs qui ne lui ont pas paru intéressants. Parmi eux, se trouvent les assurés qui n'ont

pas atteint l'âge de 16 ans, ceux qui demeurent à l'étranger et enfin ceux qui ressortissent à des Etats étrangers n'accordant pas l'égalité des traitements aux chômeurs suisses ou n'appliquant pas contre le chômage des mesures équivalentes à celles prises par la Suisse.

Pour les deux premières catégories, la loi est formelle. L'art. 4 qui règle le calcul du subside porte en effet : « N'entrent pas en ligne de compte les indemnités versées aux assurés n'ayant pas l'âge de seize ans ou demeurant à l'étranger ». Lors de la discussion, M. Weber ¹ proposa de n'exclure de la subvention que les indemnités versées à des moins de quinze ans, mais sa proposition fut rejetée parce que le Conseil National estima qu'avant l'âge de seize ans l'homme ne peut être considéré comme un travailleur gagnant sa vie à l'aide d'une profession déterminée. Quant à la question des ressortissants des Etats étrangers, elle était plus délicate. Aussi la loi a-t-elle confié au Gouvernement le soin de trancher les cas pratiques.

e) *Prestations indirectes.* — Nous avons vu que le Conseil Fédéral souhaitait que les Cantons exonérassent les caisses de tous impôts directs. Il était logique dès lors que la Confédération donnât l'exemple. L'art. 10 dit que les caisses qui reçoivent des subsides de la Confédération, en application de la présente loi, sont exonérées du nouvel impôt de guerre extraordinaire établi par l'arrêté fédéral du 28 septembre 1920. Cette exemption constitue une prestation supplémentaire que la Confédération consent aux caisses. Elle devait dans l'intention du Gouvernement favoriser grandement la création de fonds de réserve.

1. *Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale* (Conseil national), 1924, p. 212.

f) *Mode de paiement et de contrôle.* — « Le subside fédéral est versé aux caisses, après vérification de leurs comptes annuels » (art. 6 al. 1). Il apert de cet article que la subvention n'est accordée qu'à la fin des exercices sur présentation des pièces comptables. Néanmoins « des avances peuvent être faites sur le subside fédéral de l'exercice en cours lorsque les pièces produites le justifient » (même article, al. 2). De telles avances, comme le constate le Message, étaient devenues nécessaires pour de nombreuses caisses dont la durée de la crise avait épuisé les ressources et elles avaient contribué, dès avant la promulgation de la loi, à sauvegarder de la faillite, grand nombre de ces institutions.

D'après l'art. 5 de la 1^{er} ordonnance du Conseil Fédéral, les caisses sont tenues de remettre à l'office fédéral du travail leurs comptes clôturés au 31 décembre de chaque année, leurs rapports annuels et toutes pièces utiles. Le dit office vérifie les comptes et autant que possible combine cette vérification avec un contrôle de la gestion. Il communique ensuite à la Caisse le résultat de sa vérification, ainsi que le cas échéant les conditions auxquelles l'allocation de la subvention fédérale est subordonnée, conformément à l'art. 7 de la loi¹. Si les comptes sont reconnus en ordre, il pourvoit au paiement du subside. Toute décision de l'office ouvre un recours auprès du Département fédéral de l'Economie Publique.

1. Art. 7. L'allocation du subside fédéral peut être subordonnée, à la condition qu'il soit affecté à une majoration de l'indemnité journalière, à une prolongation de la durée de l'indemnisation ou à l'alimentation d'un fond de réserves... Il peut être alloué, le Gouvernement cantonal entendu, sous la condition que le canton ou la commune accorde pareillement des subsides.

Plus outre, aux termes même de la loi (art. 6 al. 3) l'Office Fédéral du travail est en droit, en tous temps, d'inspecter la comptabilité des caisses subsidées par la Confédération.

Enfin, les cantons peuvent être astreints à procéder gratuitement à la vérification des comptes des caisses, en lieu et place de la Confédération (même art. al. 4). Cette mesure fut prise parce qu'il parut impossible de demander à la Confédération de contrôler avec suite la gestion des caisses de peu d'importance. Puisqu'il avait été admis que les cantons doivent participer aux côtés de la Confédération à la lutte contre le chômage, il parut indiqué de leur demander ici leur collaboration.

Sanctions. — Il va sans dire que la loi devait édicter des sanctions sévères contre les caisses, qui se feraient allouer indûment des subsides. Non seulement de tels subsides doivent être répétés, mais le Conseil Fédéral est en droit d'exclure ces caisses de la participation à la subvention temporairement ou définitivement (art. 9). Cette faculté lui est encore accordée vis-à-vis des institutions dans la gestion desquelles des irrégularités auraient été relevées. Vain serait, en effet, le contrôle fédéral, s'il ne donnait lieu à aucune sanction. Mais le législateur n'a pas jugé utile d'édicter des dispositions pénales particulières, parce que les codes cantonaux sont bien armés en la matière et les divers délits d'escroquerie, les falsifications de documents sont prévus par toutes les législations cantonales.

LA CONTRIBUTION PATRONALE

Nous ne saurions clôre cette brève étude de la loi de 1924 sans mentionner une motion d'ordre déposée au Conseil National par M. Minger et qui soulève un des problèmes les plus discutés de l'heure actuelle. Sans doute, reviendrons-nous à cette question dans notre conclusion, mais nous voulons marquer, ici, pour quelles raisons les pouvoirs publics souhaitaient obliger les patrons à participer aux charges de l'assurance et pour quelles raisons, en dernière analyse, cette obligation fut écartée.

Si, en 1924, le législateur souhaitait que les employeurs participassent aux charges de l'assurance, c'était, sans doute, parce qu'il estimait que ceux qui avaient profité de l'époque prospère devaient aussi supporter une part des charges que la crise faisait naître, mais il est intéressant de constater que pour une fois, il voyait plus loin. A ses yeux, l'assurance devait être non seulement un remède, mais un prophylactique. Comme l'exposa pertinemment M. Minger ¹ elle ne prévient le chômage que si les entrepreneurs sont contraints d'y participer financièrement. En Suisse, comme ailleurs, plus qu'ailleurs peut-être à cause du rôle prépondérant que joue l'exportation, les industriels ne doivent pas, pendant les périodes de prospérité, se laisser éblouir par des gains faciles. Au début de la guerre, ils avaient fait appel non seulement à la main d'œuvre étrangère, mais encore aux ouvriers agricoles du pays et lorsque survint la crise tous

1. *Bulletin sténographique de l'Assemblée fédérale*, 1924 (Conseil national) p. 213.

ces travailleurs adjoints furent immédiatement touchés. Pour éviter que pareils agissements se reproduisent la participation patronale à l'assurance est nécessaire. Quand l'entrepreneur se sentira co-responsable des charges que le chômage fait naître, alors seulement il ne se laissera plus entraîner dans des entreprises aventureuses. Sans doute les cantons demeurent libres d'exiger cette participation patronale. Mais M. Minger tenait à ce que la loi fédérale obligea tous les patrons à verser leur contribution à l'assurance.

Cette solution fut écartée pour plusieurs raisons. D'abord, comme nous l'avons dit déjà, l'Etat fédéral n'est pas compétent pour imposer pareille obligation. On craignit ensuite que cette question épineuse fit échouer le projet ou retarda la promulgation de la loi. En effet, on ne peut contraindre les employeurs à participer aux charges des caisses de chômage sans leur donner le droit d'exercer sur elle un certain contrôle. Mais l'organisation de ce contrôle parut difficile, coûteuse et superflue parce que la pratique avait établi que l'intérêt personnel des assurés empêche les abus. Enfin, un dernier argument fut apporté par le Dr. Hofmann. L'éminent sociologue souligna l'échec des tentatives qui avaient été faite à Berne, à Bâle-Ville, dans le canton de Thurgovie et se prononça contre l'opinion de M. Minger.

Ici se termine notre brève étude de la loi de 1924. Nous croyons avoir mis suffisamment en lumière que des lacunes de notre loi proviennent de son défaut de bases constitutionnelles. Mais pour porter un jugement définitif sur le système adopté et l'acte législatif qui l'institua, on ne peut se dispenser d'en connaître les résultats.

Il est vrai en économie comme en droit le vieux dicton populaire : C'est aux fruits qu'il faut juger l'arbre. Toutefois parce que diverses prescriptions fédérales ont complété la loi de 1924 il nous paraît nécessaire de les exposer avant tout autre objet.

III

PRESCRIPTIONS FÉDÉRALES POSTÉRIEURES A LA LOI

A

Ordonnances du Conseil Fédéral

En vertu de la compétence que la loi lui avait conféré soit précisément soit généralement à titre d'autorité d'exécution, le Conseil Fédéral a rendu jusqu'ici trois ordonnances. La première date du 9 avril 1925¹, la deuxième du 20 septembre 1929² et la troisième du 26 septembre 1932³. On connaît la raison qui nous a conduit à étudier en même temps que la loi, celles des dispositions de ces ordonnances qui se rapportent aux objets régis par les prescriptions de 1924. Ici nous n'avons plus qu'à exposer les mesures nouvelles. Remarquons d'abord que les ordonnances plus que la loi elle-même ont tenté d'organiser l'assurance contre le chômage. Leurs prescriptions, on ne les peut plus expliquer par le légitime souci de protéger l'argent commun. Notons ensuite que la diversité de leurs règles nous oblige à diviser notre exposé en huit chefs.

1. R.O., XLI, p. 245 à 250.

2. R.O., XLV, p. 639 à 644.

3. R.O., XLVIII, p. 496.

1. *La reconnaissance des caisses.* — Toute caisse de chômage qui prétend à l'allocation d'une subvention doit formuler une demande auprès de l'Office Fédéral du travail porte l'art. 1^{er} de l'ordonnance I. Elle doit joindre à sa requête deux exemplaires de ses statuts règlements et autres prescriptions, concernant les droits et obligations de ses membres¹. Si toutes les conditions légales sont remplies, l'Office Fédéral du travail fixe le moment à partir duquel la reconnaissance déploie ses effets et communique sa décision à la Caisse ainsi qu'aux Gouvernements cantonaux. Toute caisse que l'Office a refusé de reconnaître peut recourir au Conseil Fédéral dans les quatorze jours qui suivent la notification de la décision de l'Office. Comme la reconnaissance ne déploie ses effets que pour autant que les statuts et règlements de la caisse demeurent identiques, toutes les modifications qui y sont apportées doivent être communiquées sans retard à l'Office Fédéral du travail. Cet Office examine si les conditions légales de la reconnaissance sont encore remplies. Sa décision négative ouvre un recours au Conseil fédéral. Hors le cas de modification statutaire, la reconnaissance cesse encore de déployer ses effets aux cas de renonciation volontaire de la part de la caisse, de défaut d'une des conditions légales, d'inobservation des injonctions émanant de l'autorité compétente, de retrait prononcé conformément à l'art. 9 de la loi².

Comme la pratique révéla que les caisses se faisaient

1. Art. 5 de la loi de 1924.

2. « Lorsque par la faute d'un de ses organes, une Caisse a touché indûment des subsides de la Confédération, ou lorsque des irrégularités ont été relevées dans sa gestion, le Conseil fédéral peut l'exclure temporairement ou définitivement de la participation au subside ».

une concurrence néfaste par l'offre de prestations plus élevées que celles que leur situation financière pouvait supporter et que les remontrances de l'Office Fédéral du travail demeuraient vaines, parce que les caisses déniaient audit Office le droit d'intervenir, l'ordonnance 11 prescrivit en son art. 3 que la reconnaissance peut encore être retirée aux Caisses, dont la situation financière ne garantit pas l'exécution de leurs prestations.

2. *Limites du champ d'application de l'assurance.* — La loi de 1924, nous l'avons dit déjà, n'a pas déterminé le champ d'application de l'assurance contre le chômage. Reconnues, les caisses demeuraient libres d'accepter ou de refuser qui elles jugeaient bons. Mais dans son ordonnance II, le conseil fédéral est intervenu pour limiter ce champ. Et, comme il n'avait aucune compétence pour réglementer pareil objet, il procéda indirectement lui aussi. Voici son texte : « Sont seules en droit de prétendre à une indemnité de chômage, les personnes qui exercent habituellement, comme employés, une activité professionnelle régulière, sont susceptibles d'être placées et subissent momentanément une perte de leur gain normal »¹. Aux termes de cette disposition le droit à l'indemnité est subordonné à deux conditions nouvelles. Mais il est clair que si l'une de ces conditions, l'exercice d'une activité professionnelle régulière, ne pose qu'une limite au droit à l'indemnité, l'autre exclut, de l'assurance, toute personne qui travaille à son compte. Néanmoins, il faut se garder d'interpréter strictement l'article précité parce qu'il ajoute, qu'à titre exceptionnel, les personnes qui travaillent à leur compte propre peuvent bénéficier

1. R.O., XLV, p. 640.

de l'assurance « si leur activité est analogue à celle des employés et si les conditions ouvrant le droit à l'indemnité peuvent être vérifiées ». Par la première de ces conditions, qui semble un peu sibylline, n'est exigée de la part du travailleur que l'exercice régulier d'une profession. Quant à la seconde elle apparaît si primordiale que l'on ne conçoit pas qu'une caisse accepte des travailleurs dont le genre d'activité ne lui permette aucun contrôle. En conclusion, la limite assignée par le Conseil Fédéral au champ d'application de l'assurance n'entrave guère les caisses. Toute autre est la valeur pratique de la condition nouvelle que doivent respecter les assurés pour prétendre à une indemnité de chômage, parce que l'ordonnance a précisé cette condition. « Abstraction faite de circonstances spéciales, telles que crises économiques, maladie ou service militaire, la condition d'une activité professionnelle est considérée comme remplie, lorsque l'assuré a travaillé pendant 150 jours au cours de l'année qui précède sa demande (art. 7. al. 2).

3. *Le libre passage.* Par ces termes, on entend la faculté conférée à l'assuré de changer de caisse lorsque, au lieu de son domicile il en existe plusieurs susceptibles de l'accueillir, ou lorsqu'il a transféré son domicile en un autre lieu. Il va sans dire qu'une Caisse ne peut contrôler que difficilement un assuré qui a quitté son rayon d'action. Il était donc nécessaire d'organiser le passage d'une caisse à une autre. L'art. 17 de l'ordonnance I astreignit d'abord les caisses publiques à recevoir comme membre, aux conditions fixées par leurs statuts, les sociétaires sortis volontairement ou exclus, sans avoir commis de faute, d'une Caisse reconnue, à la double

condition qu'ils aient rempli leurs obligations à l'égard de cette caisse et qu'ils bénéficient d'un contrat de travail. Si l'on se rappelle combien les caisses publiques étaient peu nombreuses, on conçoit combien cette mesure favorisait peu le libre passage. Mais en 1925, le Gouvernement n'osa pas aller plus loin. Quatre ans plus tard, son Ordonnance II étendit la même obligation à toutes les caisses reconnues. Cependant pour assurer le libre passage il importait encore que les caisses ne considérassent pas les transfuges comme des étrangers à l'assurance. A cet effet, l'ordonnance I prescrivit aux institutions d'assurance de conférer, aux nouveaux venus, qui ont payé régulièrement leurs primes pendant quatre semaines, les droits dont jouissent les autres membres à l'exception du plus important, le droit à l'indemnité. A l'égard de ce dernier, le stage statutaire doit être abrégé du temps durant lequel l'assuré a payé des primes à son ancienne caisse. Mais un stage de 4 semaines peut être exigé en tous cas. Parce qu'il fallait empêcher que ce qui constitue un avantage pour l'assuré devint trop onéreux pour la caisse, celle-ci est autorisée à disposer que les membres transfuges, qui auront reçu d'elle des indemnités journalières, ne pourront la quitter sans lui avoir versé des prestations égales au montant des cotisations annuelles. D'autre part, comme la caisse tient compte des primes que l'assuré a payé à une autre institution il est équitable qu'elle bénéficie des contre-prestations acquittées par celle-là. D'ailleurs la protection des deniers fédéraux exige pareille compensation. « La durée du droit à l'indemnité se détermine dans les limites de la loi d'après les statuts de la nouvelle caisse en imputant le temps pendant lequel l'assuré a touché

des indemnités de la caisse précédente », porte l'art. 17, al. 3. Enfin, pour éviter tout abus, l'art. 21 interdit aux assurés qui quittent leur caisse de s'affilier à nouveau, avant d'avoir renoncé expressément à leur précédente affiliation.

4. *Egalité de traitement des étrangers.* — A la base de l'égalité des étrangers et des nationaux devant l'assurance contre le chômage se trouve l'art. 3 de la Convention concernant le chômage, adoptée par la première Conférence internationale du travail tenue à Washington en 1919. « Les membres de l'organisation internationale du travail qui ratifieront la présente convention, portecet article, et qui ont établi un système d'assurance contre le chômage, devront dans les conditions arrêtées d'un commun accord entre les membres intéressés, prendre des arrangements permettant à des travailleurs ressortissant à l'un de ces membres et travaillant sur le territoire d'un autre, de recevoir des indemnités d'assurance égales à celles touchées par les travailleurs ressortissant à ce 2^e membre ¹ ». Comme la Suisse avait ratifié cette convention la loi de 1924 ne porta aucune atteinte au principe de l'égalité. Nous avons vu qu'elle prescrivit seulement en son art. 11 que le Conseil Fédéral pourrait refuser ou abaisser la subvention pour ressortissants des Etats étrangers, qui n'accordent pas l'égalité de traitement aux chômeurs de nationalité suisse ou n'appliquent pas contre le chômage des mesures équivalentes. Parmi les Etats qui ratifièrent la convention de Washington treize ² avaient organisé l'assurance contre le

1. R.O., XXXIX, p. 219.

2. Du moins, au dire de l'Office fédéral du travail qui indique l'Autri-

chômage. La Confédération s'estima obligée de traiter les ressortissants de ces 13 Etats à l'égal des citoyens suisses. Mais comme la convention précitée prévoit que la réciprocité peut être soumise à certaines conditions, le Conseil Fédéral dans son ordonnance I déclare que les caisses de chômage reconnues par la Confédération sont tenues de traiter sur le même pied que les Suisses les ressortissants des Etats qui ont conclu avec la Suisse une convention en application de l'art. 3 de la convention de Washington¹. Jusqu'ici de telles conventions ont été passées avec l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Pologne et la Tchécoslovaquie.

5. *Le chômage partiel.* — La loi de 1924, nous l'avons dit plus haut, abandonne au Gouvernement le soin de prendre des mesures en vue d'organiser le contrôle du chômage partiel. Mais, comme elle ne circonscrit pas le chômage partiel qui peut donner droit à une indemnité, l'ordonnance I déclare, en son article 11, que l'assuré qui, alors qu'il bénéficie d'un contrat de travail, chôme temporairement et subit de ce fait une perte, peut être indemnisé. Ainsi sont mis en évidence les caractères du risque que les caisses peuvent couvrir.

che, la Bulgarie, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, l'Irlande, la Norvège et la Pologne (La condition des étrangers dans l'organisation suisse de l'assurance). Communication de l'Office fédéral du travail. Fin 1927

1. « Ces caisses ne doivent donc pas traiter les citoyens des Etats avec lesquels l'égalité de traitement a été convenu moins favorablement que les citoyens suisses. Aussi elles ne sauraient leur faire payer des cotisations plus élevées ni leur imposer une période de stage plus longue, ni leur allouer des indemnités plus faibles (communication de l'Office fédéral du travail, précitée).

Mais d'une part le Gouvernement a jugé sa notion trop restrictive. Considérant la situation de l'assuré qui effectue des travaux de secours ou qui a accepté un emploi non professionnel et qui éprouve de ces faits une perte de gain, situation qui, n'est ni celle d'un chômeur par manque d'emploi, car l'assuré peut bénéficier d'un contrat de travail, ni celle d'un chômeur partiel parce qu'il peut-être occupé du matin au soir, le Conseil Fédéral décida dans son ordonnance I que les caisses peuvent indemniser de tels chômeurs en suivant les règles qui gouvernent le chômage partiel.

D'autre part, la notion de chômage partiel posé par l'ordonnance était trop compréhensive. Il était indispensable pour éviter de nombreux abus, de la circonscrire. L'art. 8 de l'ordonnance II interdit d'accorder des indemnités pour le chômage de l'employé que le patron doit indemniser en vertu d'un contrat de travail, pour celui qui résulte de l'exécution de divers travaux périodiques, tels que confection d'inventaire, nettoyage ou réparation, pour celui encore qui coïncide avec un jour férié et enfin pour le chômage causé par l'octroi de vacances.

Il est intéressant de relever encore que l'ordonnance II permet aux caisses d'indemniser à l'égal des chômeurs par manque d'emploi, ceux de leurs assurés dont le contrat de travail n'est pas rompu, mais qui au cours d'une période de paie ou de 14 jours sont privés de toute occupation rémunérée aux heures normalement consacrées au travail (art. 14).

Ces retouches successives n'ont-elles pas vidé de son contenu la notion établie par la première ordonnance ? Aucune note ne caractérise plus le chômage partiel.

Néanmoins, reconnaissons que les prescriptions nouvelles sont assez précises pour guider les caisses de chômage.

Enfin le Gouvernement a taché d'organiser le contrôle des chômeurs par manque d'occupation. Là résidait, sans conteste, la difficulté. Hâtons-nous de dire que le Conseil Fédéral ne l'a point résolu. Mais peut être était-elle insoluble ? Dans un premier article¹, il est dit que, si le chômage porte sur des journées entières et que la perte de gain excède la moitié du salaire normal de l'assuré, les dispositions relatives à l'annonce au bureau de placement et au contrôle doivent être appliquées par analogie. Une seconde règle oblige le chômeur qui effectue des travaux de secours ou des tâches non professionnelles d'avertir sans retard, le service de placement auprès duquel il est inscrit et d'accepter tout travail professionnel qui lui est offert. Et quand au contrôle exercé par les caisses, le Conseil Fédéral l'a fait reposer sur la déclaration de l'employeur attestant et le montant du gain normal de l'assuré et celui de son gain réel².

6. *L'indemnité de chômage.* — Les ordonnances du Conseil fédéral ont d'abord réduit dans un cas particulier le montant maximum des indemnités que les caisses peuvent accorder annuellement à un de leurs assurés et

1. Ces prescriptions figurent aux art. 12, 13 et 5 de l'ordonnance I.

2. L'ordonnance II a autorisé le Département fédéral de l'Economie publique à édicter des règles relatives au chômage saisonnier (art. 2). Quant à elle, elle s'est contentée de prescrire en son art. 13 d'une part que les caisses ne doivent accorder aucune indemnité lorsque d'après l'ensemble des circonstances l'assuré ne cherche pas à se procurer sérieusement un gain provisoire et d'autre part que l'indemnité versée à un chômeur saisonnier se calcule sur la base du gain que ce dernier aurait touché s'il était normalement occupé.

elles ont ensuite imposé à ces institutions un mode de calcul de l'indemnité et de la durée de l'indemnisation.

D'après l'art. 11 de l'ordonnance II « lorsque pendant 3 ans consécutifs un sociétaire a touché effectivement ou approximativement le maximum annuel des indemnités de chômage, le maximum est réduit de moitié au moins pour la quatrième année ». Mais cet article admet ensuite que certaines circonstances, telles que crise économique ou brève durée statutaire d'indemnisation, permettent de déroger à la règle qu'il pose.

D'autre part, alors que la loi avait laissé aux Caisses la liberté de calculer, sur la base qui leur convient, l'indemnité de chômage qu'elles accordent et la durée de cette indemnisation, l'ordonnance III en vue de faciliter le contrôle fédéral, les oblige à calculer l'indemnité sur la base du gain normal de l'assuré (art. 1), et la durée d'indemnisation de leurs membres d'après l'année civile (art. 5).

7. Obligation de certaines Caisses envers leurs membres.

On sait que les caisses d'usines se caractérisent par le fait qu'elles n'assurent que les salariés d'une entreprise déterminée. En présence d'un chômage prolongé de leurs membres, ces caisses se trouvèrent embarrassées. Devaient-elles indemniser indéfiniment ceux de leurs assurés qui avaient été congédié et ne trouvaient pas d'emplois? A partir de quel moment pouvaient-elles les considérer comme déchu de leur qualité d'adhérent? La 2^e ordonnance du Conseil fédéral a résolu cette question. Aux termes de l'art. 6 de cette décision les Caisses qui n'acceptent comme sociétaires que les personnes occu-

pées dans un établissement déterminé ou dans un groupe déterminé, d'établissement doivent pendant une année encore, maintenir au bénéfice des prestations statutaires ceux de leurs assurés qui ont perdu leur qualité de sociétaire sans qu'il y ait eu faute de leur part.

Un autre problème se posait aux caisses paritaires qui ne sont pas des caisses d'usine. Lorsqu'un employeur failli cesse de verser ses cotisations à une de ces institutions, les anciens ouvriers de ce failli appartiennent-ils encore à une caisse paritaire ? L'al. 2 de l'art. 3 de l'ordonnance précitée dispose que les Caisses paritaires maintiendront au bénéfice des prestations statutaires, pendant une année, ceux de leurs assurés qui ont perdu la qualité de sociétaire du fait que leur employeur n'est plus affilié à la caisse. Interprétant cette disposition l'Office fédéral du travail prétendit que l'obligation prescrite était unilatérale, c'est-à-dire que les assurés exceptionnels n'avaient plus à payer leurs cotisations personnelles à la caisse. Un tel privilège ne constituait-il pas une véritable iniquité à l'égard des autres assurés ? L'ordonnance III vint encore aggraver l'injustice en autorisant les caisses paritaires à garder à titre « de membres isolés » pendant 3 ans, ceux de leurs assurés qui ne bénéficient plus d'un contrat de travail (art. 3). Devait-on pendant un temps aussi long dispenser les membres isolés de toutes prestations ? Parce que les caisses paritaires souhaitent conserver leurs adhérents pour des raisons étrangères à l'assurance, certaines d'entre elles résolurent la question de leur propre chef en décidant de profiter de la faculté que leur accordait le Conseil fédéral, mais en astreignant leurs membres isolés à payer à côté de leurs cotisations personnelles,

celles que leurs patrons auraient dû acquitter dans leur intérêt¹.

8. *Le fond de réserve.* — A plusieurs reprises nous avons relevé que l'autorité fédérale désirait que les Caisses utilisent la subvention à alimenter un fond de réserve. Aussi la loi de 1924 avait-elle autorisé le Gouvernement à subordonner l'octroi du subside à pareille affectation. Mais comme il s'était avéré que, malgré cette mesure, de nombreuses caisses avaient une tendance trop marquée à ne diriger leur politique financière que d'après les besoins du présent et ne tenaient nul compte des surprises que pouvait réserver un concours de circonstances défavorables, l'ordonnance II prescrivit en son article 4 que les excédents d'exercice, qui ne sont pas nécessaires aux besoins courants des Caisses, doivent être versés au fond de réserve. Et pour que l'Office fédéral du travail soit toujours au courant de la situation des institutions qu'il contrôle, celles-ci doivent l'aviser chaque fois qu'elles sont obligées de recourir à leur fond de réserve.

Telles sont les prescriptions multiples et diverses édictées par le Conseil Fédéral. Si nous les avons toutes passées en revue, c'est pour souligner l'ingérence de plus en plus marquée de l'autorité fédérale dans l'organisation de l'assurance contre le chômage. Nous ne saurions

1. Ainsi les statuts de la caisse d'assurance-chômage de la corporation de l'industrie du bâtiment portent à l'art. 3 : « un membre ayant perdu sa qualité d'assuré sans qu'il y ait eu faute de sa part, a droit aux prestations statutaires pendant les 3 années qui suivent sa sortie ou jusqu'au moment où la caisse à laquelle il s'est affilié assure volontairement le paiement des prestations avant la fin du délai de 3 années. Pendant cette période le membre employé devra lui-même payer les cotisations de l'employeur ».

clure ce paragraphe sans relater encore les décisions prises par les Chambres fédérales.

B

Arrêtés de l'Assemblée Fédérale

La loi de 1924, nous l'avons vu, déclare en son art. 4 que l'Assemblée fédérale peut élever temporairement le taux du subside de 10 %. Cette disposition, on pourrait l'entendre en ce sens qu'en face d'une crise économique générale les Chambres sont autorisées à élever de 10 % le taux de la subvention accordée par la Confédération, à toutes les Caisses d'assurance contre le chômage. Nous allons voir que l'interprétation authentique fut autre. Jusqu'en 1930, le taux légal du subside ne fut point modifié; mais en l'année que nous avons dite, l'Assemblée fédérale fut sollicitée d'user de la faculté que lui accordait l'art. 4 de la loi, en faveur des Caisses qui assurent les ouvriers de certaines industries, particulièrement éprouvées par le chômage. Cette demande se justifiait par les faits suivants.

Depuis plusieurs années, l'industrie de la broderie et du tissage au plumeti étaient aux prises avec une crise d'une gravité exceptionnelle. A cause d'elle, le chômage avait considérablement augmenté et de lourdes charges accablaient les Caisses qui assurent les ouvriers de ces professions.

D'autre part, vers la fin de 1929, l'industrie horlogère était entrée dans une période néfaste. Afin de donner suite à de nombreuses requêtes, au 13 avril 1930, le

Conseil fédéral avait autorisé les caisses de chômage à prolonger jusqu'à 120 jours la durée d'indemnisation des horlogers chômeurs. Mais les dirigeants de ces institutions lui avait fait remarquer que cette faculté était illusoire, si la Confédération n'élevait pas le montant de sa subvention, parce que les dépenses des caisses qui assuraient les horlogers avaient augmenté dans des proportions telles qu'elles engloutissaient tous les revenus de ces institutions. Ainsi la Caisse de la Fédération des ouvriers sur métaux et des horlogers avait payé, pendant le premier trimestre de 1930, pour 1.450.000 fr. d'indemnité contre 1.095.000 fr. pour toute l'année 1929. Sur ce chiffre de 1.450.000 fr. la part des chômeurs de l'horlogerie s'était élevé à 1 million de francs.

Enfin, il est certain que l'hiver fort long et fort rigoureux de 1928-1929 avait déterminé, dans l'industrie du bâtiment, un chômage saisonnier plus accentué que celui des années précédentes. Les dépenses des Caisses, dont les membres appartiennent exclusivement ou en grande partie à cette industrie, s'accrurent dans une large mesure. A titre d'exemple, on peut citer la Caisse de la fédération suisse des ouvriers du bois et du bâtiment qui versa en indemnité de chômage pendant le premier trimestre de 1929, 1.350.000 fr. alors qu'elle n'avait dépensé, à ce titre, que 857.000 fr. au cours de l'année 1927, toute entière.

Donc au 25 juin 1930¹, l'Assemblée Fédérale autorisa le Gouvernement à élever le taux de la subvention, accordée aux caisses privées du 30 au 40 % des sommes par elles payées à titre d'indemnité journalière :

1. Arrêté fédéral du 25 juin 1930, R.O., XI-VI, p. 406 et 407.

1° aux assurés de la broderie et du tissage au plumeti, au cours des années 1929 et 1930; 2° aux assurés de l'industrie horlogère au cours de l'année 1930; 3° à ceux de l'industrie du bâtiment pendant l'hiver 1928-1929. Mais, parce que l'Office fédéral du travail avait constaté, ainsi que nous l'avons relevé déjà, que les Caisses d'assurance cherchaient à se concurrencer par la modicité de leurs primes et l'importance de leurs prestations et que d'autre part, la Confédération ne voulait pas, par cette aide accrue, inciter les cantons à diminuer leurs prestations, l'arrêté fédéral prescrivit que l'augmentation du taux de la subvention était subordonnée à la condition que les Caisses prissent toutes les mesures d'assainissement financier que leur indiquerait le Conseil fédéral et à la condition encore que les autres corporations de droits publics ne diminuassent pas leurs propress subsides.

Au cours de l'année 1930, le chômage continua de s'intensifier¹. En conséquence le Gouvernement fut contraint de porter la durée annuelle de l'indemnisation des chômeurs à 210 jours dans certaines parties de la région horlogère, à 150 jours pour les assurés de l'industrie des rubans de soie, à 120 jours pour les assurés de la broderie et du tissage au plumeti. Dès la fin de celle année-là, toutes les Caisses qui avaient été contraintes de prolonger la durée de leurs prestations prétendirent que leurs ressources devenaient insuffisantes alors même qu'elles avaient élevé le taux de leurs primes et que la subvention fédérale surélevée leur était nécessaire tant que la crise sévissait. Reconnaisant le

1. De décembre 1929 à janvier 1931, le nombre total des chômeurs passa en Suisse de 23.125 à 61.316.

bien fondé de leurs revendications, l'Assemblée Fédérale¹ éleva de 10 % la subvention que la Confédération accorde aux Caisses de chômage à raison des indemnités journalières par elles versées, au cours de l'année 1931, aux assurés de la broderie et du tissage au plumeti, aux assurés de l'industrie horlogère et à ceux du tissage des rubans de soie. Cette augmentation fut subordonnée aux conditions posées déjà par l'arrêté fédéral du 25 juin 1930.

Dans les industries d'exportations, le chômage ne cessa de croître au cours de l'année 1931 et des premiers mois de 1932². Au dire des Caisses d'assurance, l'aggravation de la crise qui s'était produite dans l'industrie de la broderie avait augmenté à tel point le nombre des sans-travail qu'elles devaient indemniser la moitié de leurs membres. De 745.000 fr. en 1930, les prestations des Caisses assurant les brodeurs, étaient passées à 1.425.000 fr. en 1931. Pour le premier trimestre de 1932, elles atteignaient déjà 615.000 fr. Dans l'industrie du tissage des rubans de soie la crise persistait aussi³. Quant à la situation de l'horlogerie elle était loin de s'améliorer. Tandis que les Caisses de chômage avaient versé aux assurés de cette industrie 7 1/2 millions de fr. en 1930, elles eurent à leur payer près de 19 millions en 1931 et

1. R.O., XLVII, p. 671.

2. De janvier 1930 à fin mars 1932 le nombre total des chômeurs passa en Suisse de 61.316 à 122.228. Pour les industries d'exportation on relève les chiffres suivants :

	Industrie textile	Industries des métaux et machine	Horlogerie Bijouterie
fin décembre 1930	2799	2026	4051
fin mars 1932	6179	7242	11.033

3. L'exportation des rubans de soie s'est élevée à 11.249 quintaux pour le 1^{er} trimestre 1932 alors que pour le 1^{er} trimestre 1931 elle avait encore atteint 11.559 quintaux.

plus de 9 1/2 millions pendant le premier trimestre de 1932.

Comme la plupart des Caisses auxquelles sont affiliés les ouvriers des industries d'exportations se seraient trouvées, même en bénéficiant de subventions surélevées, dans l'impossibilité d'indemniser assez largement leurs assurés, au cours de 1932, et comme le système des indemnités par trop répétées entraînait de fâcheuses conséquences, le Conseil Fédéral estima, dès la fin de 1931, qu'il importait de modifier ce régime. Dans un message il releva les inconvénients du système¹. Tout d'abord, l'indemnisation des chômeurs dont la durée, pour certains, dépassait le double du maximum légal et était supportée exclusivement, pendant toute la durée extra-légale, par les corporations de droit public, menaçait de compromettre le crédit de l'assurance et l'application normale des règles qui la régissent. Ensuite le régime en usage engendrait des iniquités. Devenues dispensatrices des deniers publics certaines caisses continuaient à verser à leurs chômeurs de faibles prestations alors que d'autres accordaient des indemnités, qui atteignaient les maxima légaux. Enfin, pour quelques communes, qui subsidiaient aussi les caisses de chômage, la pratique nouvelle devenait par trop onéreuse².

Un arrêté fédéral du 23 décembre 1931³ institua une

1. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur une aide extraordinaire aux chômeurs (du 27 octobre 1931, F.F.S. 1931, p. 451 et s.

2. Ainsi la commune de la Chaux-de-Fonds a versé aux Caisses de chômage, qui assurent les horlogers, les subventions suivantes : 442.206 fr. pour 1929 ; 578.880 fr. pour 1930 ; 579.210 fr. pour le 1^{er} trimestre de 1932.

3. R.O., XLVII, p. 820 à 823.

aide extraordinaire aux chômeurs¹. Par cette mesure l'assurance fut soulagée d'une partie de sa charge. Indemnités par les Caisses au cours des 90 premiers jours de chômage, les assurés qui se trouvaient encore dans la gêne, pendant l'été de 1932, bénéficièrent d'une allocation de crise pendant 150 jours, puis au retour de l'hiver eurent droit à une nouvelle prestation d'assurance pendant 60 jours. Donc en 1932, l'indemnisation d'un chômeur ne chargea sa caisse que pendant 130 jours. Et pourtant certaines institutions demandèrent à la Confédération de leur allouer une subvention surélevée. Parce que le chômage s'était généralisé, ainsi que nous l'avons dit, parmi les ouvriers de quelques professions, un arrêté fédéral du 29 septembre 1932², autorisa le Gouvernement à élever pour l'année 1932 la subvention fédérale accordée aux caisses d'assurance dépendant de l'industrie de la broderie et des textiles, de l'industrie horlogère et de celle des métaux et machines. Mais comme certaines Caisses publiques et paritaires³ avaient légèrement augmenté leur fortune en

1. Cette aide est conçue comme un complément de l'assurance, puisque aux termes de l'art. 3 de l'arrêté cité au texte, l'allocation n'est servie qu'aux chômeurs qui ont épuisé leur droit aux prestations statutaires d'une caisse de chômage et exceptionnellement seulement à ceux qui, pour des motifs de forme, n'ont pu s'assurer contre le chômage. En réalité, il s'agit d'une nouvelle assistance des chômeurs de certaines industries que les cantons sont chargés d'entreprendre et pour laquelle ils touchent une subvention fédérale. L'arrêté rétablit aussi des subsides en faveur des cantons qui organisent des travaux de chômage ou qui facilitent le passage des chômeurs à d'autres branches d'activité. Pour les travaux, la subvention se calcule sur les salaires payés à des chômeurs inscrits dans les bureaux de placement et varie entre 30 et 60 % de leur montant.

2. R.O., XLVIII, pp. 502 et 503.

3. Il est à noter que le Conseil fédéral n'en cite que deux La Caisse publique du canton de Soleure dont la fortune passa de 300.000 à 327.000 fr. et la Caisse de la Maison Schild S. S. à Granges qui a augmenté sa fortune de 45.000 à 55.000 francs. Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale (du 27 juin 1932), F.F.S. 1932, vol. II, p. 176.

1931, le Conseil fédéral déclara, dans un rapport, qu'elles pourraient couvrir leurs dépenses grâce à une subvention fédérale de 45 %. Aussi l'article 1^{er} de l'arrêté précité porte-t-il que la subvention surélevée ne doit pas dépasser, pour les Caisses publiques et paritaires, 45 % et pour les autres Caisses 40 % des indemnités par elles versées. Plus outre, pour éviter que les pouvoirs publics assument, à eux seuls, toutes les charges de l'assurance, l'art. 3 prescrit que si la subvention allouée par les Corporations de droit public dépasse au total 90 % des indemnités journalières acquittées par la Caisse, la subvention surélevée doit être réduite dans la mesure où cette limite est dépassée.

Par ces deux articles, le privilège légal des Caisses paritaires a été pratiquement supprimé. Aussi des l'élaboration de l'arrêté au sein des Chambres vit-on les partisans des caisses paritaires protester par l'entremise de MM. les Conseillers Aeby et de Weck. Puis, après la promulgation du dit arrêté, M. Kistler, s'élevant contre ce qu'il appelle « une violation de la loi de 1924 », écrivit : « Sous prétexte d'économie (500.000 fr. sur un budget de chômage de 30 millions), le Département Fédéral de l'Economie publique a voulu frapper un coup contre les Caisses paritaires. Et le sentiment de réaliser une économie a fait perdre au grand nombre des députés bourgeois la vue d'ensemble du problème »¹.

Si nous nous sommes étendus sur les dernières décisions du législateur, c'est qu'il nous appartenait de mettre en lumière les faits contre lesquels l'assurance

1. « Les subsides fédéraux aux Caisses d'assurance chômage » dans le journal *Le Pays*, du 20 octobre 1932.

est venue butter et la conséquence de cette chute à savoir que, depuis la fin de 1931, l'assurance ne couvre plus, en Suisse, tous les dommages qu'elle devrait couvrir. Mais il est temps que nous exposions les résultats de l'intervention fédérale dans l'assurance contre le chômage.

IV

RÉSULTATS DE LA LOI

Qui veut connaître toutes les conséquences d'une loi économique-sociale doit suivre un chemin difficile. Si certains résultats numériques sont dégagés par la statistique officielle comment constater l'influence d'un tel acte sur la situation économique et sociale du pays ? Comment, pour en revenir à notre loi, apprécier l'influence qu'elle a exercée sur la consommation de la Suisse, au cours des 6 années de son application ? Comment déceler les modifications que l'indemnité de chômage a apportées à la situation économique et sociale du salarié de ce pays ? Aussi nous bornerons-nous à enregistrer les résultats de l'action que la loi fédérale de 1924 a exercée sur l'assurance contre le chômage. Ces résultats nous les diviserons en trois groupes. D'abord, nous exposerons le précieux appui que les cantons ont apporté à la Confédération, en vue de développer l'assurance et que l'on doit considérer comme le premier résultat de la loi de 1924. Ensuite nous relèverons l'influence que notre loi a exercée sur le nombre des assurés et sur la qualité de l'assurance contre le chômage.

A

La coopération des Cantons

La loi fédérale du 17 octobre 1924, nous le savons, postulait l'intervention des cantons, dans l'assurance contre le chômage. Sans leur appui, l'entreprise fédérale devait aboutir fatalement à un échec. Conscients de leur responsabilité, les cantons, à l'exception de celui d'Unterwald, ont tous pris des mesures en vue de favoriser l'assurance contre le chômage sur leur territoire¹. Douze Etats ont institué une assurance obligatoire² et, parmi ceux qui se sont contentés d'accorder des subventions aux Caisses de chômage, il en est six qui ont autorisé les Communes à contraindre leurs habitants à s'assurer³.

a). *L'assurance obligatoire.*

La pratique a établi, nous avons eu l'occasion de le relever déjà, que l'assurance contre le chômage ne peut enrôler tous les travailleurs. Profitant des expériences des autres Etats, les Cantons qui ont adopté l'assurance

1. Nous rappelons que l'Etat fédératif est composé de 26 Etats, à savoir l'Etat Fédéral, 19 cantons et 6 demi-cantons (Bâle-Ville et Bâle-campagne, Appenzell, Rhôdes-Extérieure et Rhôdes-Intérieure; Unterwald, le Haut et le Bas.

2. Ces douze Etats sont : Glaris (loi du 3 mai 1925), Bâle-Ville (loi du 11 février 1926), Neuchâtel (loi du 17 mars 1927), Soleure (loi du 31 octobre 1926), Zoug (loi du 30 octobre 1927), Uri (loi du 6 mai 1928), Schaffhouse (loi du 9 juillet 1928), Genève (loi du 27 septembre 1930), Bâle-campagne (loi du 5 octobre 1930), Appenzell (loi du 26 avril 1931), Saint Gall (loi du 8 juillet 1931), Thurgovie (loi du 30 décembre 1931).

3. Ce sont Berne, Valais, Zurich, Vaud, Lucerne et Tessin.

obligatoire ont limité le champ d'application de cette assurance à certaines catégories de travailleurs. Plusieurs lois cantonales obligent, en principe, tous les salariés qui exercent une activité professionnelle régulière et qui habitent le canton depuis un temps qu'elles déterminent ¹. Mais elles posent ensuite un certain nombre d'exceptions. Il est des travailleurs qui sont exclus, parce que leur affiliation augmenterait par trop les risques des Caisses et d'autres, parce qu'ils ne sont exposés qu'à des risques minimes ou nuls. Parmi les premiers figurent les travailleurs que leur profession prive fréquemment et régulièrement d'emploi et ceux que l'on ne peut contrôler, soit que leur activité s'exerce à domicile, soit qu'ils œuvrent simultanément pour plusieurs employeurs; parmi les autres se trouvent les fonctionnaires publics et les personnes jouissant d'un revenu qui les met à l'abri du besoin ². Du point de vue actuariel, il est certain que l'exemption des meilleurs risques est regrettable, mais elle s'explique par une raison d'ordre politique. Si elles avaient assujetti les travailleurs qui ne courent presque aucun risque de chômage, ces lois auraient été soumises à un referendum et probablement rejetées par les peuples. Quant à l'exclusion des méchants risques, socialement elle est évidemment mauvaise, mais nous avons vu qu'elle est conforme aux directions du Conseil fédéral. D'autres législations cantonales limitent l'obligation de s'assurer aux travailleurs qui

1. Ce temps varie entre 90 jours (Ct. Soleure) et 2 ans (Ct. de Genève).

2. Le revenu annuel qui exempté les travailleurs varie entre 4 et 6.000 fr. suivant les lois. Quant au montant de la fortune considérée, il va de 20 à 50.000 francs.

bénéficient de la loi fédérale sur les fabriques¹. Enfin tous les cantons écartent certaines personnes en raison de l'âge qu'elles ont, ou n'ont pas atteint. On sait que la loi fédérale de 1924 n'accorde aucune aide, pour les assurés qui n'ont pas seize ans. Les lois des Etats excluent les travailleurs qui n'ont pas atteint l'âge susdit, ou même celui de 18 ans et tous ceux qui ont dépassé la soixantaine.

Afin de mettre à la disposition des travailleurs une Caisse neutre, les Etats qui ont adopté l'assurance obligatoire ont tous institué une Caisse cantonale de chômage. Devons-nous rappeler que les Caisses privées limitent pour la plupart, leur champ d'activité à une profession, une parti politique, une église. Mais les Caisses cantonales ne jouissent d'aucun monopole. En fait, elles rassemblent toutes les personnes atteintes par la loi qui ne veulent ou ne peuvent s'affilier à une autre caisse.

Les Etats, dont nous venons de traiter, ne se sont pas contentés de décréter l'obligation, ils ont encore accordé des subventions à toutes les Caisses de chômage reconnues par la Confédération. Bâle-Ville excepté, tous ont fixé leur subvention à un taux plus bas que celui du subside fédéral². Soleure, Zoug et Uri ont décidé d'élever le taux de leur subside pendant les périodes de chômage

1. La loi fédérale sur le travail dans les fabriques (du 18 juin 1914), *R.O.*, XXX, p. 539. Cette loi s'applique aux établissements industriels qui, employant des moteurs, occupent six ouvriers au minimum et à ceux qui, sans employer de moteur occupent onze ouvriers.

2. Les subsides cantonaux varient entre 15 et 30 % du montant des indemnités acquittées par les caisses. Neuchâtel n'accorde que 15 % aux Caisses syndicales alors qu'il octroie 30 % aux autres caisses.

intense. Enfin, ainsi que nous le savons, les communes viennent aussi en aide aux Caisses de chômage.

Si nous pénétrons maintenant dans l'organisation de l'assurance obligatoire, nous constatons que la plupart des lois, qui l'instituent, obligent les employeurs à verser des contributions, pour ceux de leurs salariés qui doivent s'assurer et que, communément, ces contributions sont fixées au même taux que les cotisations des employés. Nous constatons aussi que certaines de ces lois ont précisé la notion de travail convenable, que d'autres ont fixé la période de carence entre 12 et 24 jours pour les chômeurs saisonniers et que nombreuses sont celles qui ont renforcé le contrôle des chômeurs, établi par la législation fédérale.

b. *L'assurance facultative.*

Plus haut, nous avons énoncé que parmi les cantons qui ont adopté l'assurance facultative il s'en trouve 6 qui ont autorisé leurs communes, à rendre cette assurance obligatoire sur leur territoire. C'est de ceux-là que nous traiterons dans un premier paragraphe.

Les lois de ces 6 cantons autorisent les municipalités à imposer l'obligation à certaines catégories de travailleurs seulement. Ainsi la loi vaudoise exclut de la contrainte toutes les personnes dont le revenu annuel excède 6.000 francs ou dont le capital atteint 20.000 fr., ainsi que les fonctionnaires publics, les apprentis, les journaliers et les travailleurs itinérants. Quelques-unes de ces lois contraignent, au contraire, les communes qui optent pour l'obligation à l'étendre à certaines catégories de salariés. A titre d'exemple, nous citerons la

loi valaisanne qui porte que l'obligation doit frapper les ouvriers agricoles.

Quant aux subventions que ces cantons octroyent aux Caisses de chômage reconnues, elles sont toutes inférieures, comme taux, à la subvention fédérale. Dans la plupart de ces Etats, les caisses syndicales sont moins bien traitées que les autres. Le canton du Valais ne leur accorde que la moitié du subside qu'il accorde aux caisses publiques et paritaires. Notons, en terminant, que certaines de ces lois cantonales obligent les employeurs à notifier, aux bureaux de placement, tous les emplois vacants de leur entreprise.

Quant aux cantons qui se sont bornés à subventionner les institutions d'assurance, on doit relever que leur aide varie entre 10 et 40 % des sommes que ces institutions versent à titre d'indemnité et que certains d'entre eux accordent aux Caisses unilatérales un subside plus faible qu'aux autres Caisses, tels les Grisons, qui octroyent 40 % de la somme précitée aux Caisses publiques et paritaires et 30 % aux Caisses syndicales. Notons encore que quelques Etats prévoyants ont fixé le subside à un taux plus élevé pour les temps de crise et que d'autres subordonnent l'octroi de leur aide à la condition que la Commune sur le territoire de laquelle l'assuré travaille verse, elle aussi, un subside à la Caisse de ce travailleur.

Maintenant que nous connaissons les principes sur lesquels les diverses législations cantonales sont fondées, il est temps de nous rendre compte de la marche suivie par l'assurance dans les Etats. A cet effet, nous avons

calculé le pourcentage des travailleurs qui étaient protégés contre le chômage, au cours des cinq dernières années.

TABLEAU I

	1927	1928	1929	1930	1931	1932
Glaris (a)	44,5	44,8	44,8	42,2	39	38,7
Bâle-Ville	49,1	47,9	47,7	51,4	53,7	57,3
Neuchâtel	37,4	38,1	39,4	38,8	40,5	40,8
Soleure	48,2	56,3	51,1	52,1	51,5	52,2
Zoug	7,6	28	30,9	32,1	29,5	27,9
Uri	1,4	1,5	4,1	5,6	5,3	6,1
Schaffhouse	11,7	10,8	35,7	40	39,9	40,7
Genève	4,4	5,2	5,9	7,7	11,	31,1
Bâle-Campagne	7,2	7,8	10,5	10,2	43,3	43,5
Appenzell (R.E.)	22	20,1	18	16,7	18,3	30,7
Saint-Gall	17,6	17,8	18,1	18,3	20,5	32,1
Thurgovie	7,6	8,1	8,8	9,5	17,1	26,1
Berne	10,5	10,8	11,8	14,4	17,8	19,9
Valais	2,1	4,1	8,6	7,3	6,4	6,5
Zurich	14,5	16,5	18,6	19,8	26,4	40,6
Lucerne	5	5,6	5,6	10,1	16,5	18,3
Tessin	2,8	2,7	3,3	3,9	4,4	4,9
Vaud	4,2	4,7	6,7	6,6	7,3	9,4
Fribourg	1,4	1,8	3	7,1	7,4	7,3
Argovie	12,4	13,4	14,9	16,1	17,6	20,9
Appenzell (R.I.)	2,2	2,7	3,3	3,5	3,2	5,1
Schwytz	1,5	1,9	2,9	3,2	3,4	8,5
Grisons	2	2	2,5	2,5	3	4
Unterwald le Haut	0	0,1	0,1	0	0	0
Unterwald le Bas	0,1	0,1	0,1	0,3	0,2	0,1

(a) L'ordre des Etats est établi comme suit :

1° les Etats qui ont adopté l'assurance obligatoire ; 2° ceux qui ont accordé des subventions aux caisses de chômage et ont autorisé leurs communes à édicter l'obligation ; 3° ceux qui n'ont pas accordé cette autorisation ; 4° ceux qui n'ont pas légiféré.

Parce que la 2^e ordonnance du Conseil fédéral ¹ a limité l'assurance, en principe, aux personnes qui travaillent

1. Voir p. 199.

au service d'autrui, nous avons calculé aussi le pourcentage des salariés qui étaient assurés.

TABLEAU II

	1927	1928	1929	1930	1931	1932
Glaris	56	56,4	56,3	53	48	47,6
Bâle-Ville	57	55,6	55,3	59,3	62	66
Neuchâtel	47,2	48,2	49,7	39,7	51	51,5
Soleure	60,3	62,9	63,9	65,2	63,8	65,2
Zoug	9,5	34,8	38,5	39,9	35	33
Uri	1,9	2,0	5,6	7,7	7,3	8,7
Schaffhouse	15,1	13,9	46,1	51,6	51,4	52,5
Genève	5,5	6,6	7,4	9,6	13,7	18,7
Bâle-Campagne	9,6	10,4	14	13,6	57,9	58
Appenzell (R.E.)	35,2	32,1	28,8	26,7	27,5	44,8
Saint-Gall	24,1	24,4	24,8	25,1	29,4	44,2
Thurgovie	10,3	11,1	12,1	13,1	23,6	36,8
Berne	14,2	14,6	16	19,3	24	26,7
Valais	3,4	6,7	13,3	12,3	10,4	10,6
Zurich	17,8	20,3	22,8	24,4	33,2	49,9
Lucerne	5,7	7,6	7,6	14,1	23	25,5
Tessin	4,	3,9	4,7	5,6	6,4	7,1
Vaud	5,8	6,5	9,3	9,1	10,4	12,9
Fribourg	2,1	2,6	4,3	10,2	10,6	10,5
Argovie	16,5	17,8	19,8	21,4	23,3	27,7
Appenzell (R.I.)	4,2	5,2	6,2	6,6	6	9,7
Schwytz	2,1	2,6	4,1	4,5	4,7	11,8
Grisons	3	2,9	3,7	3,7	4,7	5,9
Unterwald le Haut		0	0,1	0,2	0,1	0,2
Unterwald le Bas	0,1	0,1	0,2	0,5	0,3	0,2

Enfin, comme parmi les salariés, il en est dont l'assurance présente des difficultés, tels les ouvriers agricoles et les travailleurs saisonniers, nous allons indiquer encore le pourcentage des salariés appartenant aux catégories le plus aisément assurables qui étaient protégés.

TABLEAU III

	1927	1928	1929	1930	1931	1932
Glaris	75	75,5	75,4	71	65,7	65,1
Bâle-Ville	88,4	86,2	85,8	92,4	94	100,3
Neuchâtel	72,2	73,6	76	75	78	78,8
Soleure	95	99,2	100,7	102,7	101,2	102,7
Zoug	17,3	63,3	70	72,6	66,7	60,1
Uri	4,5	4,7	13,3	18,1	17,1	19,8
Schaffhouse	26,6	24,5	81	90,7	90,3	92
Genève	8,7	10,5	11,7	15,3	21,8	61
Bâle-campagne	14,8	16	21,5	21	89,4	89,5
Appenzell (R.E.)	50,9	46,4	41,6	38,6	42,7	71
Saint-Gall	39,1	29,7	40,4	40,8	48	64,6
Thurgovie	18,6	20	21,8	23,5	42,4	44,5
Berne	28,9	29,8	32,7	39,4	49	54,6
Valais	10,9	22,1	42,1	38,8	32,7	33,2
Zurich	28,2	32,1	36,2	38,7	52	79,2
Lucerne	15,3	17,3	17,3	32,1	52,3	58,2
Tessin	9,4	9,2	11,1	13,2	15,5	16,7
Vaud	12,2	13,6	19,5	19,1	21,1	27,2
Fribourg	5,9	7,5	12,2	28,9	30,1	29,9
Argovie	27,4	29,6	33	35,6	38,9	46,2
Appenzell (R.I.)	7,9	9,7	11,6	12,3	11,5	18,1
Schwytz	4,5	5,6	8,8	9,6	10,1	25
Grisons	8,9	8,8	11,2	11,1	13,3	17,8
Unterwald le Haut		0,1	0,5	0,5	0,2	0,1
Unterwald le Bas	0,3	0,3	0,4	1,1	0,8	0,5

La lecture de ces tableaux appelle une première remarque. Abstraction faite de toute intervention étatique, il est normal que le développement de l'assurance contre le chômage soit plus marqué dans les cantons industriels que dans les cantons agricoles. Les ouvriers des industries sont les travailleurs le plus aisément assurables et les plus portés à s'affilier à une caisse de chômage, soit parce qu'ils sont fort exposés au manque d'emploi, soit parce qu'ils appartiennent à une association professionnelle. Aussi n'y a-t-il rien de surprenant à ce que

le canton de Neuchâtel compte, toute proportion gardée, plus d'assurés que celui d'Unterwald.

Nous tenons à relever ensuite l'influence exercée par le principe de l'obligation sur l'accroissement numérique des assurés. Entre 1927 et 1929, les cantons de Zoug, Uri et Schaffhouse ont adopté l'obligation. Or nous constatons que le pourcentage des salariés, qui se sont assurés, a passé, au cours de ces deux années, de 9,5 à 38,5 dans le canton de Zoug, de 1,9 à 5,6 dans celui d'Uri et de 15,1 à 46,1 dans celui de Schaffhouse. Dans la période 1930-1932, cinq cantons ont institué l'assurance obligatoire et pendant ces deux années le pourcentage des salariés, qui se sont assurés, a passé de 9,5 à 38,5 dans l'Etat de Genève, de 13,6 à 58 dans celui de Bâle-Campagne, de 26,7 à 44,8 dans celui d'Appenzell, Rhôdes-Extérieures, de 25,1 à 44,2 dans l'Etat de Saint-Gall et de 13,1 à 36,8 dans celui de Thurgovie.

Enfin, des tableaux que nous avons dressés, il apert que le régime légal a influencé fortement le développement de l'assurance dans les divers Etats. Mais, afin de mettre cette influence dans une meilleure lumière, nous avons groupé les cantons d'après leur régime légal et calculé le pourcentage des salariés, le plus aisément assurables, qui étaient protégés contre le chômage. Le premier groupe rassemble les cantons qui ont adopté le principe de l'obligation, le deuxième groupe est formé avec les Etats qui ont subventionné les Caisses et ont autorisé leur commune à instituer l'assurance obligatoire ; le troisième groupe rassemble les cantons qui n'ont pas accordé pareille obligation. le dernier groupe est celui des Etats qui n'ont pas légiféré sur l'assurance.

	1928	1929	1930	1931	1932
I. groupe	81,7	83	85,8	80,6	82,3
II. —	34,4	33,4	33,5	44	57,6
III. —	23,3	25,4	29,3	27	36,5
IV. —	11,9	13,5	0,8	0,6	0,2

Ces chiffres sont assez éloquents pour se passer de tout commentaire.

B

Résultats quantitatifs

En Suisse, le développement de l'assurance était lié à l'accroissement numérique des Caisses de chômage. Nous savons que le législateur de 1924 espérait, avec tous les partisans du régime des subventions, que l'aide fédérale provoquerait la création de nouvelles institutions d'assurance. Cet espoir s'est réalisé, puisque de 1925 à 1932, le nombre des Caisses reconnues par la Confédération passa de 60 à 199. Le développement des divers types d'institution apparaît dans le tableau suivant :

	Caisses publiques	Caisses syndicales	Caisses paritaires	Total
1925	18	37	5	60
1926	53	33	19	105
1927	65	37	57	159
1928	65	39	63	167
1929	65	40	70	175
1930	69	37	82	188
1931	74	40	97	211
1932	53	38	104	199

Du rapprochement de ces chiffres, il apert que les caisses paritaires, au cours de ces 8 années, se sont multipliées beaucoup plus que celles des 2 autres types d'assurance et aussi que les caisses syndicales, qui en 1925 étaient plus nombreuses que celles des deux autres

types ensemble, n'ont presque pas crû en nombre et ne représentent plus aujourd'hui que le 1/5 des Caissees reconnues. Le fléchissement de 1932 qui provient d'un « regrès » des Caisses publiques s'explique par le fait que l'Etat d'Appenzell Rhôdes-Extérieures a renoncé à ses nombreuses institutions communales au profit d'une Caisse cantonale.

Il est regrettable que le nombre des assurés ne se soit pas accru dans la même proportion que celui des caisses. Néanmoins, au cours de la période considérée il a presque triplé ainsi que l'établissent les chiffres suivants :

Années	Nombre des assurés	Années	Nombre des assurés
1924	163.448	1929	290.493
1927	163.334	1930	315.075
1927	247.147	1931	381.426
1928	262.538	1932	483.776

Au paragraphe précédent nous avons montré que le développement de l'assurance était dû, pour une grande part, aux lois cantonales et notamment à celles qui ont institué l'assurance obligatoire. Ici, nous voulons relever, qu'à partir de 1930 tout au moins, l'extension de l'assurance doit être attribuée aussi à l'aggravation de la situation économique. On constate, en effet, un fort accroissement numérique des assurés dans la région horlogère, de même que dans les Cantons, qui ont une industrie métallurgique ou textile développée.

Connaissant le nombre total des assurés au cours de ces dernières années, il nous paraît intéressant de rechercher comment les divers types d'assurance se les sont répartis, afin de mettre en lumière le développement de ces divers types. Ici encore des chiffres sont nécessaires.

a. Caisses publiques.

Année	Nombre de membre	Pourcentage du total des assurés
1926	20,059	12,3
1927	43,645	18,4
1928	48,084	18,2
1929	55,371	19,1
1930	62,430	19,8
1931	87,578	23
1932	131,953	27

Ces chiffres nous apprennent non seulement que le nombre des assurés des caisses publiques a plus que sextuplé au cours de ces 7 ans, mais encore, que l'importance relative de ce type d'assurance s'est accentuée. Notons aussi que de 1927 à 1929, alors que le nombre de caisses publiques n'a pas changé, le nombre de leurs assurés s'est accru. Ce fait prouve que leur recrutement s'est accompli, non seulement en étendue, mais encore en profondeur.

b. Caisses syndicales.

Année	Nombre de membres	Pourcentage du total des assurés
1926	136.541	83,5
1927	158.745	62,4
1928	164.375	61,7
1929	177.873	61,2
1930	186.652	59,2
1931	218.818	58
1932	260.199	54

Si les Caisses syndicales n'ont pas augmenté en nombre, on voit que le nombre de leurs adhérents a crû chaque année, mais qu'il n'a pas doublé, au cours de

cette période. D'autre part, il faut relever que ces Caisses ont perdu chaque année de leur importance, puisqu'après avoir assuré plus de 83 % du total des assurés, elles ne groupent plus aujourd'hui que 54 % de cet ensemble.

L'accroissement du nombre des assurés syndiqués est dû à l'institution de l'assurance obligatoire dans la plupart des syndicats. Il ne faut pas oublier, cependant, que les travailleurs ne sont généralement obligés d'adhérer à la caisse de leur association que s'ils ne sont pas affiliés déjà à une autre institution.

c. Caisses paritaires.

Année	Nombre de membre	Pourcentage du total des assurés
1926	6.848	4,2
1927	44.757	19,2
1928	50.058	20,1
1929	57.249	19,7
1930	65.993	21
1931	72.232	19
1932	91.620	19

Ce sont les Caisses paritaires qui ont réalisé l'ascension la plus rapide, puisque, au cours des 7 années considérées, elles ont plus que décuplé le nombre de leurs adhérents. Mais, nous devons remarquer que, depuis, 1927, leur importance relative n'a guère changé. Le développement de ces caisses s'explique par le fait que les salariés de certaines entreprises et les membres de diverses associations professionnelles doivent s'affilier à une caisse paritaire. En 1931, des 61 caisses paritaires reconnues par la Confédération, il en était 21 qui bénéficiaient d'une situation pareille.

Nous ne saurions clore ce paragraphe sans mettre en lumière l'essor que prit en Suisse l'assurance contre le chômage, au cours de ces dernières années. A cet effet, nous recourrons aux rapports dont nous nous sommes servis déjà pour marquer le progrès de l'assurance dans les cantons.

Année	Travailleurs	Salaires	Groupe des salariés le plus aisément assurable.
1927	13,2	17,6	32,3
1928	14	18,7	34,3
1929	15,5	20,7	37,9
1930	16,5	22,5	41,1
1931	19,4	27,2	49,8
1932	24,6	34,5	64,6

Donc, en 1932, l'assurance contre le chômage protégeait en Suisse le quart des travailleurs, le tiers des salariés et les deux tiers des personnes qui sont le plus aisément assurables.

C

Résultats qualitatifs

Dans ce paragraphe, nous allons rechercher quelle influence la législation fédérale a exercée sur la qualité de l'assurance contre le chômage. Devons-nous rappeler que dans la conception du législateur suisse cette qualité ne dépend pas seulement de la capacité des Caisses de chômage d'acquitter des prestations sérieuses, mais encore du rapport qui s'établit entre le revenu des cotisations et la somme annuellement versée à titre d'indemnité ? Cependant avant de procéder à la recherche

que nous venons de projeter, il nous paraît nécessaire de préciser les conditions, dans lesquelles les travailleurs sont statutairement assurés, parce que les considérations auxquelles nous nous livrerons ensuite ne porteront que sur des chiffres globaux et qu'aussi les conditions statutaires nous permettront de comparer, entre eux, les trois types de Caisses

Il va sans dire que les conditions posées par les Caisses d'assurance sont fort diverses, alors même que toutes respectent les normes édictées par la loi fédérale du 17 novembre 1924. Néanmoins, sans nous leurrer sur les inconvénients de toute généralisation, il nous semble possible de dégager les conditions générales des caisses publiques des caisses syndicales et des caisses paritaires.

a. *Les caisses publiques.*

Du point de vue des primes et des indemnités, les Caisses publiques peuvent être divisées en trois catégories. Dans la 1^{re} catégorie, les assurés sont répartis en 5 classes sur la base de leur salaire quotidien, considéré de 6 fr. à 14 fr. Les cotisations mensuelles des assurés de ces 5 classes varient entre 0 fr. 85 et 4 fr. 10 et leur indemnité journalière est fixée à 50 % de leur salaire normal, s'ils sont célibataires et à 60 % de ce même salaire, s'ils sont chargés d'obligations légales d'assistance. La deuxième catégorie des caisses publiques connaît 3 classes d'assurés, fondées sur le salaire quotidien des assurés. Dans la 1^{re} classe sont rangés les travailleurs qui gagnent plus de 13 fr. 50 ; dans la seconde ceux qui gagnent plus de 10 fr. et dans la troisième ceux dont le salaire n'atteint pas 10 fr. Les chiffres suivants indiquent le montant des cotisations et des indemnités de chômage.

Cotisations mensuelles			Indemnité journalière	
	célibataire	marié	célibataire	marié
I. Classe	3. à 3.40	3.60 à 4.00	5.50 à 6.00	6.00 à 7.20
II. Classe	2.60 à 3.00	3.20 à 3.40	4.00 à 5.00	5.50 à 6.00
III. Classe	1.40 à 1.80	2.00 à 2.40	3.00 à 6.00	4.00 à 5.00

Les assurés mariés bénéficient encore d'un supplément quotidien s'ils ont des enfants mineurs. Ce supplément varie entre 0,40 et 0,50 fr. par enfant, mais ne peut dépasser 2 fr. Quant au chômage partiel, il donne droit à une indemnité qui varie entre 40 et 50 % de la perte du gain suivant que l'assuré est ou n'est pas chargé d'assistance légale.

Enfin, la plupart des caisses publiques du canton de Saint-Gall font varier le taux des primes et des indemnités d'après le sexe et les charges de famille des l'assuré, ainsi que l'établit le tableau suivant :

	Cotisations mensuelles		Indemnité journalière	
	Homme	Femme	Homme	Femme
Célibataire	1.00 à 4.00	0.50 à 2.00	1.50 à 4.00	1.10 à 2.50
Marié	1.40 à 6.00	1.00 à 3.00	2.00 à 6.00	1.80 à 3.00

En général, les Caisses publiques accordent l'indemnité de chômage pendant 90 jours au cours de l'année. Il en est quelques-unes cependant qui limitent la durée d'indemnisation à 80 jours.

b. *Caisses syndicales.*

Les primes et les indemnités de l'assurance syndicale sont encore plus diverses que celles de l'assurance publique. Néanmoins, on peut dire que, dans l'ensemble, les cotisations mensuelles varient entre 0,40 et 1, fr.80 suivant les classes d'assurés et les indemnités journalières

entre 2,50 et 6 fr. Dans la plupart des Caisses les assurés mariés bénéficient encore d'une augmentation de 20 % de l'indemnité et de 30 centimes par enfant. Quant au chômeur partiel, il a droit à 20 ou 30 % de sa perte de gain, suivant qu'il est marié ou non. Quelques Caisses accordent à leurs chômeurs des indemnités qui atteignent les maxima fixé par la loi fédérale de 1924, et indemnisent le chômage partiel sur la base de 30 ou 40 % de la perte de gain subie. Relevons encore que la fédération suisse des typographes exige de ses assurés des primes mensuelles, qui varient entre 1.60 et 4 fr., et verse des indemnités de chômage qui ne peuvent dépasser 6.50 fr. pour les célibataires et 7 fr. pour les personnes chargées d'assistance légale. A l'inverse la Société suisse des commerçants ne demande qu'une cotisation annuelle de 0,40 fr. et accorde une indemnité journalière de 3 et 4,50 fr., suivant l'état familial du chômeur.

Les statuts de certaines caisses syndicales font varier le montant de l'indemnité de chômage d'après les années de sociétariat des assurés. D'autres prévoient des prestations plus faibles que les prestations normales pour les chômeurs saisonniers. Enfin, les Caisses de quelques associations favorisent ceux de leurs membres qui travaillent dans un canton, qui leur rembourse le 1/5 des indemnités versées à ces chômeurs. Dans la plupart des syndicats la durée d'indemnisation varie annuellement entre 40 et 60 jours. Quelques-uns prévoient une augmentation de cette durée à raison de 5 jours par deux années de sociétariat.

c. Caisses paritaires.

Des caisses paritaires, le plus grand nombre exige

des cotisations semblables des employeurs et des assurés. Parmi les autres, il en est beaucoup qui ont fixé la prime des assurés à un montant double de celui de la contribution patronale. Enfin dans quelques Caisses, la cotisation des patrons est infime à côté de celle de leurs employés ¹.

Généralement les cotisations des assurés varient entre 1/2 et 3 % de leur salaire et l'indemnité de chômage atteint les maxima de la loi fédérale de 1924. Il est néanmoins des Caisses paritaires qui accordent des indemnités qui ne se montent qu'à 50 % du salaire de l'assuré marié et à 40 % de celui du célibataire. Quant au chômeur partiel, il a généralement droit à une somme qui varie entre 20 et 30 % de sa perte de gain. La durée d'indemnisation des assurés atteint, elle aussi, le maximum fixé par la loi fédérale. Dans quelques caisses cependant, elle est plus brève et croît avec le nombre des années de sociétariat.

Si maintenant, nous comparons le taux des cotisations dans les trois types d'assurance, nous constatons que les cotisations les plus faibles sont demandées par les caisses paritaires et les plus élevées par les caisses publiques. Le premier fait s'explique par les contributions patronales et le second par les nombreux mauvais risques que rassemblent les caisses officielles. Quant aux indemnités, elles sont sensiblement les mêmes dans les trois types d'assurance.

Il va sans dire que c'est la loi fédérale de 1924, qui a permis aux Caisses de chômage d'assurer les travailleurs dans les conditions que nous venons d'indiquer. Mais il est temps de rechercher l'influence que ces conditions ont exercée sur la qualité de l'assurance.

1. Aussi la Caisse de la Corporation de l'industrie du bâtiment qui exige, de certains de ces assurés, une cotisation annuelle de 84 francs alors qu'elle ne demande aux employeurs qu'une contribution de 6 francs.

La qualité de l'assurance contre le chômage est indiquée d'abord par le taux moyen de l'indemnité journalière. Ce taux, nous savons qu'en 1924, il s'élevait à 3 fr. 43, or en 1930, il atteignit 5 fr. 37. Mais la qualité de l'assurance dépend encore, dans la conception suisse tout au moins, du rapport qui s'établit entre le revenu des cotisations des assurés et le montant des indemnités versées. Pour connaître ce rapport, il est nécessaire de rapprocher des chiffres.

Années	Cotisations :			Indemnités Frs.	Rapport des cotisa- tions des assurés et des indemnités ex- primé en %.
	Assurés Frs.	Employeurs Frs.	Totales Frs.		
1924	1.077.811	20.837	1.098.643	1.615.638	66
1925	968.716	23.569	992.285	2.567.752	37
1926	1.345.830	72.624	1.418.454	4.278.076	31
1927	2.446.420	277.165	2.723.585	6.084.805	40
1928	2.729.193	319.394	3.048.587	5.391.662	50
1929	3.094.215	453.266	3.547.481	6.832.593	45
1930	4.628.517	508.972	5.137.489	16.734.536	27
1931	6.729.010	699.622	7.428.272	37.942.827	17
Total	23.019.712	2.375.489	25.385.201	84.447.889	

Années	Subventions		(1)	(2)	(3)
	fédérales	cantionales			
1924	538.000	—	1	6,50	10,28
1925	877.831	855.889	0,9	—	17,16
1926	1.437.500	1.157.330	1,6	8	25,85
1927	2.036.976	2.047.409	4,5	9,80	25,26
1928	1.823.378	1.851.814	5,9	10,00	20,60
1929	2.468.856	2.428.358	6,6	10,60	23,52
1930	6.428.000	—	3	40,60	52,90
1931	27.899.541	—	1,8	17,80	96,80

(1). Rapport des cotisations des employeurs et des indemnités exprimé en %.

(2). Moyenne de la cotisation annuelle en francs.

(3). Moyenne du coût annuel par assuré en frs.

On voit que le revenu des cotisations des assurés qui en 1924 représentait le 66 % du montant des indemnités versées ne constitue plus, dès la première année d'application de la loi fédérale, que le 37 % de ce montant. Ensuite il apparaît que la situation s'améliore et qu'en 1929 les contributions des assurés représentent, à peu près, la moitié des indemnités. Survient la crise. La durée d'indemnisation des assurés de certaines professions est prolongée démesurément, ainsi que nous l'avons relatée plus haut¹. Sous l'influence de cette décision le revenu des cotisations des assurés perd de son importance relative et ne représente plus en 1931 que le 17 % de la somme distribuée en indemnité de chômage.

Le dernier tableau que nous avons dressé fournit encore plusieurs renseignements. Il montre d'abord que la cotisation moyenne payée annuellement par les assurés s'est élevée, entre 1924 et 1931, de 6 fr. 50 à 17 fr. 80. Il établit ensuite que l'appoint des employeurs aux charges de l'assurance a été minime puisqu'il n'a jamais dépassé 6,6 % de la somme versée en indemnités. Enfin, il nous fait connaître le fardeau dont la loi de 1924 a chargé la Confédération et les autres Corporations de droit public.

Nous aurions pu nous arrêter ici, mais nous avons jugé bon de poursuivre nos recherches, de déterminer encore le rapport qui, au cours des années, s'est établi, pour chaque type d'assurance, entre le revenu des cotisations et le montant des indemnités versées.

1. Voir p. 211.

<i>Caisses Publiques</i>					
Années	Contributions		Indemnités en Fr.	Rapport des coti- sations des assurés et des indemnités exprimés en %	Rapport des coti- sations des em- ployeurs et des ind. expr. en %
	Employeurs en Fr.	Assurés			
1926	29.146	284.414	1.505.317	18,2	1,9
1927	28.788	713.964	2.166.365	32,9	1,3
1928	40.376	796.728	1.981.334	39,2	2
1929	79.407	899.255	2.230.609	40,2	3
1930	97.201	1.056.677	3.366.432	31,2	2,8
1931	102.714	1.488.451	7.581.447	19,6	1,3
<i>Caisses syndicales</i>					
1926	..	1.014.097	2.492.111	40,7	..
1927	..	1.406.672	3.666.401	38,4	..
1928	..	1.572.845	3.134.884	50,1	..
1929	..	1.761.826	4.071.682	43,2	..
1930	..	3.056.899	10.996.065	28,1	..
1931	..	4.544.678	24.430.331	18,8	..
<i>Caisses paritaires</i>					
1926	43.477	47.318	280.648	16,9	15,4
1927	248.377	325.783	258.038	126	95,8
1928	279.018	359.619	275.443	128	89,6
1929	342.007	435.707	530.301	81,9	64,4
1930	411.649	514.930	2.085.417	24,6	19,7
1931	596.547	695.880	5.931.048	11,7	10

De ces chiffres, il appert que jusqu'à la dernière crise, la part des assurés aux charges de l'assurance fut la plus marquée dans les caisses paritaires et la plus faible dans les caisses publiques et que par contre, à partir de 1930, cette part contributive fléchit plus fortement dans les caisses paritaires que dans les autres caisses. La raison en est que les institutions paritaires ont été plus touchées que les autres par la crise, ainsi que le

prouve l'accroissement considérable du montant des indemnités, qui se marque pour elles, entre 1929 et 1930. Les chiffres précités nous montrent aussi que les contributions que les employeurs versèrent aux Caisses publiques furent presque nulles alors que l'assurance paritaire profita largement de l'aide patronale.

V

CRITIQUE DE LA LOI FÉDÉRALE DE 1924

Après avoir exposé objectivement d'abord l'origine de l'assurance contre le chômage, ensuite les mesures prises par l'autorité fédérale pour lutter contre le manque de travail occasionné par les répercussions de la guerre mondiale, enfin la loi du 17 novembre 1924 et ses résultats, il est temps que nous portions un jugement sur le terme de cette longue évolution. Il va sans dire que nous ne pouvons revenir sur toutes les prescriptions de notre loi. Aussi nous limiterons-nous à apprécier ses dispositions principales après les avoir groupées sous cinq chefs, savoir : la définition du risque, les ressources, la nature, la prestation et la qualité de l'assurance.

1. *Définition du risque.*

Comme le commentaire, dont nous avons dû accompagner la loi de 1924, pour la rendre intelligible, nous a conduit à juger la définition légale du chômage indemnisable, nous nous serions contentés de ce premier jugement si, d'une part, nous ne tenions à dire que cette définition constitue la meilleure partie de notre loi, et si, d'autre part, le contrôle de la réalisation de ce risque ne reposait pas sur la déclaration du dernier employeur de l'assuré. Mais cette ultime raison nous oblige à rechercher

si la procédure établie par la loi s'est montrée efficace. On ne saurait nier que ce qui était à redouter ne se soit produit, puisque les tribunaux ont reconnu plusieurs fois la collusion d'un patron et d'un assuré. Mais comme il ne s'est agi là que de cas isolés, nous devons reconnaître que la pratique n'a pas condamné le procédé de contrôle choisi par notre loi.

2. *Ressources de l'assurance.*

Notre loi fonde l'assurance contre le chômage sur deux sources de revenus : la cotisation de l'assuré et la contribution de l'Etat. Si certains sociologues n'avaient pas prétendu, comme nous l'avons relevé déjà, que la cotisation de l'assuré n'est pas un élément essentiel de l'assurance, nous ne discuterions pas la légitimité de la première source de revenus. Mais, en présence de deux opinions nous devons prendre parti. Sir W. Beveridge, dans le texte que nous avons cité plus haut ¹ affirme que le droit à l'indemnité caractérise seul l'assurance contre le chômage ². On ne saurait contester cependant que toute assurance repose sur un contrat ? Or, si les chômeurs sont indemnisés par l'Etat sans qu'ils participent directement aux charges de cette indemnisation, peut-on dire encore que leur droit naisse d'un contrat ? Sans doute l'assurance telle que nous l'avons vu se réaliser en Suisse n'est-elle pas semblable aux assurances privées ordinaires, parce que le montant de la prime n'est pas établi d'après le montant de l'indemnité et la probabilité du risque, mais il n'en reste pas moins vrai que le montant

1. Voir page 152, note 2.

2. Voir aussi B. I. T., *L'assurance-chômage*, *op. cit.*, pp. 5 et 6.

de la cotisation, acquitté par l'assuré, est un des facteurs qui font varier le montant de l'indemnité.

C'est, uniquement, parce que la prestation versée par les caisses de chômage est une prestation contractuelle que le système pratiqué en Suisse peut être appelé une assurance. Que par ailleurs l'on soit partisan d'un régime, qui confère aux chômeurs le droit à une indemnité, sans exiger de lui qu'il contribue directement aux charges, que cette indemnisation fait naître, nous l'entendons d'autant plus aisément que nous proposerons nous-même pareil remède, mais nous tenons à redire qu'un tel système n'a rien de commun avec l'assurance. Or, comme le législateur de 1924 voulait expérimenter en Suisse l'assurance contre le chômage, nous l'approuvons de l'avoir fondée sur la cotisation de l'assuré.

La contribution de l'Etat paraît de prime abord moins légitime. N'est-elle pas une de ces nombreuses interventions de l'Etat providence, paradis des socialistes. Cependant il ne faut pas oublier le principe juridique d'après lequel, qui souffre un dommage doit le supporter, à moins qu'un autre ait causé ce dommage par sa faute. Se prononcer sur la légitimité des sources de revenus de l'assurance, c'est donc aussi dénoncer des coupables. Sans doute, le chômage est-il un risque trop complexe pour que nous ayons la prétention d'en inventer toutes les causes. Mais on ne saurait contester que, sous le régime libéraliste, l'Etat soit partiellement responsable du chômage. La preuve de cette allégation dépasse, de toute évidence, les cadres de notre étude et pourrait constituer, à elle seule, l'objet de tout un livre. Aussi nous bornerons-nous à dénoncer l'influence qu'exerce, sur l'économie nationale, le défaut d'organisation des

professions qui caractérise l'Etat moderne¹. Il nous semble qu'il faut être aveugle pour ne pas voir que le fameux principe de la liberté du commerce et de l'industrie est la principale cause de la catastrophe économique de l'Occident. Du défaut d'organisation des professions, en effet, dérive trois conséquences immédiates. La première est l'impossibilité où l'on est aujourd'hui de régler la production, alors que l'on souffre partout de surproduction. La seconde est l'accomplissement par l'Etat de nombreuses tâches qui relèvent en réalité des professions. Enfin, la troisième se marque par l'influence inégale qu'exercent les divers groupements économiques sur la politique douanière et la fiscalité, sur la politique monétaire et celle des crédits publics. Ces conséquences ne sont-elles pas directement ou indirectement les causes générales du chômage ? Or, le chômage causé par la collectivité, il est juste que la collectivité le supporte. La part de responsabilité de l'Etat légitime, donc, sa contribution aux charges de l'indemnisation des chômeurs. Mais nous savons qu'en Suisse, il est deux Etats superposés : le Canton et la Confédération. Il nous appartient donc de rechercher lequel des deux Etats est responsable du chômage. Comme le principe de la liberté du commerce et de l'industrie est inscrit dans la Constitution fédérale² et que les droits individuels reconnus par cet acte constitutionnel sont garantis à tous les citoyens suisses, nous devons examiner si les Cantons sont compétents pour organiser les professions. Question fort embarrassante à

1. Abstraction faite de l'Italie qui s'est dotée d'une organisation syndicale organique.

2. Constitution précitée, art. 31. Cet article détermine aussi les restrictions qui peuvent être apportées soit au contenu soit à l'exercice du droit.

laquelle il nous aurait été difficile de trouver réponse, si M. Piller, se basant sur l'interprétation de l'art. 31 de la Constitution fédérale donnée par le Tribunal fédéral lui-même, n'y avait répondu affirmativement¹. Sans doute peut-on se demander encore si l'organisation des professions dans un canton modifierait la situation économique de ce canton ? Il n'en reste pas moins vrai que chaque Etat est responsable du défaut d'organisation sur son territoire et conséquemment du chômage qui y sévit. Nous en concluons que l'Etat qui le premier doit contribuer aux charges, que le chômage fait naître, est le Canton. Néanmoins comme la Confédération est intervenue décisivement dans la production nationale, on ne saurait la libérer de toute responsabilité.

Sous l'angle de l'équité, nous sommes donc autorisés à critiquer le régime des subventions, tel qu'il est institué par la loi de 1924, puisque il charge pratiquement davantage la Confédération que les cantons. Mais nous le critiquerons encore du point de vue politique. Les subventions que la Confédération accorde aux Caisses de chômage, et qui se sont élevées en 1931 à plus de 12 millions de francs, font partie d'un vaste système, en vertu duquel l'argent fédéral est généreusement dépensé à de multiples fins. Or, ce système tend à ruiner l'indépendance économique des cantons. Si l'on sait

1. « La constitution fédérale, telle qu'elle a été interprétée jusqu'ici, ne s'oppose pas à ce que la Confédération ou les cantons réalisent, demain, s'ils le veulent, l'ordre économique corporatif ; c'est-à-dire qu'ils ont le droit, dans les limites, bien entendu, de leur territoire, pour autant que des raisons générales peuvent être alléguées et à condition d'en faire un service public, d'instaurer un ordre économique nouveau reposant sur une généralité de monopoles de production et de fabrication. » J. Piller, dans *les Cahiers de la corporation*, n° 5, novembre 1932, p. 18.

que pour certains d'entr'eux, l'aide fédérale atteint au tiers de leurs recettes, on se rend compte du danger qu'elle constitue pour l'indépendance politique des Etats. D'autre part, le régime des subventions a pour effet l'accroissement annuel des dépenses de la Confédération, accroissement qui entraîne à son tour l'exigence de revenus nouveaux. Il est question aujourd'hui d'instituer un impôt fédéral sur le revenu. Comme jusqu'ici les contributions directes ont été réservées aux cantons, la création d'un impôt de superposition accroîtrait inutilement les frais de recouvrement et occasionnerait l'ingérence de l'Etat fédéral dans les affaires des contribuables cantonaux. Or l'indépendance politique des cantons est absolument indispensable à la paix intérieure de la Suisse, à cause des différences de races, de langues et de religions qui s'y rencontrent.

Nous sommes d'autant plus à l'aise pour critiquer les subventions fédérales, que nous n'en voyons pas la nécessité. Appliqué, l'impôt fédéral direct fera connaître la part contributive de chaque canton. Pourquoi la Confédération puiserait-elle directement de l'argent dans un Etat pour le lui rendre sous forme de subvention. Puisque le poids du budget fédéral ne peut plus être supporté par les contributions indirectes, qu'on l'allège et que chaque Etat tâche de pourvoir à ses propres besoins. Si la fiscalité des cantons est insuffisante, qu'ils élèvent le taux de leur impôt. Il est temps de ramener les subventions fédérales à leur rôle essentiel qui est d'aider les Etats quand ceux-ci ne peuvent plus supporter toutes les charges qui leur incombent.

En conclusion, nous ne pouvons approuver la répartition des charges de l'assurance entre la Confédération

et les Cantons, telle qu'elle est établie par la loi de 1924.

Le principe juridique que nous avons rappelé plus haut nous conduit à nous demander si l'Etat est seul responsable du chômage. Et ici il est clair que nous devons répondre non. La responsabilité de l'employeur nous paraît hors de doute. Déjà nous avons exposé pour quelle raison le législateur suisse souhaitait obliger les patrons à contribuer à l'assurance

Rappelons que si M. Minger réclamait cette obligation, c'est parce que la contribution patronale lui paraissait être le seul frein capable d'arrêter les chefs d'industrie au moment où ils vont se lancer dans des entreprises téméraires. Argumenter de la sorte n'est-ce point dénoncer la culpabilité des employeurs ? En l'absence de toute organisation légale de la profession, les chefs d'entreprise exercent sur la production une influence décisive ; la surproduction leur est donc imputable. Puisque la contribution des patrons est légitime, notre loi devait la placer au rang des sources de revenu de l'assurance. Il nous appartient donc d'apprécier les raisons pour lesquelles le législateur n'a pas suivi le chemin que lui traçait M. Minger. Nous savons que les Chambres se sont laissées arrêter par la crainte d'outre passer les compétences que leur confère la Constitution et par celle de retarder la promulgation de leur loi. Plus outre, elles semblent avoir été convaincues par le Dr. Hofmann, lorsqu'il a prétendu que les expériences du passé avaient prouvé qu'il est vain de réclamer une contribution des patrons. Les deux premières raisons n'ont à nos yeux aucune valeur, car l'autorité fédérale n'avait qu'à demander une revision constitutionnelle qui l'eût mise à couvert. Quant à la troisième, l'assimilation sur la-

quelle elle repose est si fantaisiste que nous ne la discuterons même pas. Il va sans dire que l'appel lancé par la Caisse de chômage de Berne aux employeurs ne peut être comparé à une obligation légale. Mais un seul argument nous semble justifier le législateur. N'obligeant pas les travailleurs à s'assurer, la loi risquait, en astreignant les patrons à contribuer à l'assurance de ceux de leurs ouvriers affiliés à une caisse, de placer les assurés dans une situation défavorable. Nous devons donc retarder notre jugement jusqu'au moment où nous nous serons prononcé sur le caractère facultatif que l'acte du 17 novembre a conservé à l'assurance.

3. *Nature de l'assurance.*

Notre loi, nous venons de le redire n'a pas placé l'assurance contre le chômage sur la base de l'obligation. Devons-nous rappeler que c'est le Gouvernement qui choisit ce parti et que le législateur ne le discuta pas. Que le Conseil fédéral ait écarté l'assurance étatique parce qu'elle ne lui paraissait pas réalisable en Suisse, que même il ait reculé, en 1923, devant l'établissement de l'assurance obligatoire organisé dans le cadre professionnel, nous l'acceptons, mais nous ne voyons pas ce qui s'opposait à ce que l'assurance fut déclarée obligatoire pour un certain nombre de travailleurs auxquels liberté fut laissée de s'assurer à la Caisse de leur choix. Ce que certains Cantons ont réalisé dès 1926, ainsi que nous l'avons relaté plus haut ¹, pourquoi la Confédération ne pouvait-elle l'accomplir ? Liant les deux questions nous reprochons à notre loi de n'avoir pas créé l'obligation de s'assurer pour les travailleurs et de

1. Voir p. 218, note 2.

n'avoir pas exigé la contribution patronale, aux charges de cette assurance.

Cependant comme l'obligation de s'assurer ne s'impose que si les travailleurs ne s'assurent pas volontairement, il nous appartient maintenant d'apprécier ce que nous avons appelé les résultats quantitatifs de notre loi. A cette fin, nous nous fonderons sur le nombre des salariés qui se sont affiliés à une Caisse de chômage parce que l'ordonnance II du Conseil fédéral, que nous avons rappelée plus haut, limite, en principe, le champ d'application de l'assurance aux personnes qui ne travaillent pas pour leur compte.

Redisons que la proportion des salariés qui ont recouru à l'assurance a passé du dixième au tiers entre 1924 et 1932. Il est évident que pareil résultat est insuffisant pour que l'assurance puisse être considérée comme une protection du travailleur.

4. *La prestation.*

Si l'on jette un coup d'œil sur l'organisation interne de l'assurance contre le chômage, on voit que, dans certains pays, les prestations de cette assurance sont de deux espèces ; que les unes visent à remettre le chômeur au travail, tandis que les autres ont en vue la réparation du dommage causé. Parmi les premières, on trouve le placement, les facilités de transport accordées aux chômeurs, l'instruction professionnelle et la contribution de l'assurance à la création d'emplois. Les secondes peuvent se ramener toutes à l'indemnité en espèces. Pour juger la loi fédérale de 1924, nous devons donc rechercher l'attitude qu'elle a prise à l'égard de ces diverses prestations.

Nous savons qu'en Suisse le placement est organisé en dehors de l'assurance, et que si notre loi ne le considère pas comme une prestation, elle établit, néanmoins, un lien entre lui et l'assurance, puisqu'elle subordonne la naissance du principal droit de l'assuré à une inscription dans un bureau de placement. Peut-on reprocher au législateur de n'avoir pas été plus hardi. Il ne le semble pas. Dans le système qu'il adopta, l'administration de la plus grande partie de l'assurance est laissée aux mains des associations professionnelles, et comme nous l'avons relevé ailleurs, le service public de placement paraît supérieur au service privé, en l'absence de toute organisation de la profession.

Au début de leur lutte contre le chômage, les syndicats allouèrent des viatiques. Mais à mesure qu'ils s'acheminèrent vers l'assurance, nous les avons vus délaisser les secours de route au profit de l'indemnité de chômage. Guidé par le Dr. Hofmann, le législateur de 1924 n'a pas interdit aux caisses de verser des secours de route à leurs membres chômeurs, mais il n'a pas encouragé cette aide. Devons-nous l'en blâmer ? Nous ne le croyons pas, parce qu'en Suisse, les distances sont trop brèves pour constituer un obstacle au placement.

Enfin, la contribution de l'assurance à la création d'emplois est un encouragement financier donné par l'assurance à des entreprises publiques ou privées pour leur permettre de commencer des travaux ou de poursuivre des ouvrages que, faute de ressources, elles ne pourraient mettre en chantier ou seraient obligées de suspendre. L'avantage de ces travaux est d'assurer aux chômeurs qui y sont employés un véritable salaire, inférieur sans doute au salaire normal, pour que ne s'éteigne

pas en eux le désir de rentrer dans leur cadre professionnel, mais supérieur à l'indemnité de chômage. Conçue comme une prestation de l'assurance, l'aide aux entreprises fut réalisée d'abord en Allemagne, puis au Queensland et au Danemark. Mais cette contribution ne paraît possible que dans les pays qui possèdent une assurance étatique, ou tout au moins un fonds de chômage à l'administration duquel l'Etat participe, car abandonner aux syndicats le soin de répartir entre les diverses entreprises une aide financée exclusivement par les deniers publics serait illogique et dangereux. L'Etat fédéral, qui réserve aux corporations de droit public toute décision relative à l'encouragement des travaux, ne semble donc pas blâmable.

Quant à l'indemnité de chômage, nous savons que d'après les principes de l'assurance, elle doit varier avec la cotisation, acquittée par l'assuré. Or, notre loi la limite en se basant sur le salaire normal de celui qui y a droit et décide que l'indemnité du chômeur chargé d'assistance légale doit être de 10 % plus élevée que celle du chômeur qui ne pourvoit qu'à son propre entretien. La limitation légale est légitime parce que, sans elle, l'indemnité, nous le savons, tendrait à devenir une prime à l'oisiveté. Mais la différence de traitement accordée aux assurés chargés d'assistance légale est-elle équitable? Remarquons d'abord que nulle disposition légale n'empêche les caisses de chômage d'exiger une cotisation plus élevée des assurés mariés et que pratiquement il en est souvent ainsi. Relevons ensuite que si l'on considère la contribution de l'Etat aux charges de l'assurance comme une réparation du dommage causé, il est logique d'admettre que le chômeur marié prélève sur cette contri-

bution une part plus élevée que celle qui revient au célibataire, parce que le tort dont il souffre est plus considérable.

En conclusion, nous dirons que les dispositions de notre loi relatives à l'indemnité ne font aucune entorse à l'équité.

5. *Qualité de l'assurance.*

La qualité de toute assurance contre le chômage dépend des prestations accordées par les Caisses.

Déjà, nous avons indiqué les divers montants statutaires de ces prestations et constaté que l'indemnité journalière moyenne payée aux chômeurs suisses s'est élevée en 1930 à fr. 5,37. Parce que, en ce pays, la vie est relativement chère, on doit admettre que l'indemnité de chômage y fut normale.

Mais il est un second élément dont nous devons tenir compte : la durée de l'indemnisation. L'assurance telle qu'elle est pratiquée en Suisse indemnise-t-elle les chômeurs pendant un temps assez long ? Nous savons qu'au terme de notre loi, la durée de l'indemnisation ne doit pas dépasser quatre-vingt-dix jours par an ; nous savons aussi qu'elle fut prolongée jusqu'à 240 jours en faveur des chômeurs de certaines professions, lors de la dernière crise ; nous savons enfin qu'en 1932 elle n'excéda pas généralement 150 jours. Or, il est évident qu'en cette dernière année, elle fut insuffisante puisque l'autorité fédérale rétablit, à côté de l'assurance, l'assistance des chômeurs.

La qualité de l'assurance dépend encore, dans la conception du législateur suisse, de la répartition des charges que l'indemnisation des chômeurs fait naître.

Au dire du Conseil Fédéral, nous l'avons relevé, la part contributive des assurés devrait atteindre au 30 % de la somme versée à titre d'indemnité. Or, comme de 1925 à 1929, cette part a varié entre 31 et 50 % du montant susdit, on en pourrait conclure que, durant cette période tout au moins, la qualité de l'assurance fut bonne. Mais nous ne pouvons souscrire à ce jugement, parce que normalement l'autre part des charges de l'assurance aurait dû être partagée entre l'Etat et les employeurs et parce qu'en fait elle incombait presque entièrement aux corporations de droit public.

La crise, comme nous l'avons montré, vint modifier la répartition des charges dont s'agit, puisqu'en 1930 la part des assurés ne s'éleva qu'au 27 % du montant des indemnités et que l'année suivante elle n'atteignait plus que 17 % du montant dispensé. N'oublions pas cependant qu'entre 1925 et 1930, l'assurance avait constitué des réserves qui auraient dû servir à renforcer la part contributive des assurés. Mais nous devons remarquer que les caisses qui furent le plus éprouvées en 1930 ne sont pas celles-là qui avaient constitué des réserves et qu'aussi, même en supposant que le capital épargné ne fut pas entamé en 1930, l'apport de 3 millions de francs n'aurait guère amélioré la qualité de l'assurance en 1931, puisqu'en cette année-là, plus de 37 millions de francs furent dispensés aux chômeurs. Nous en pouvons conclure que le système, appliqué alors, n'était plus un système d'assurance. Mais si nous nous rappelons qu'en 1932 l'assurance ne couvrit qu'une partie des dommages, causés aux assurés par le chômage, nous devons reconnaître que l'assurance contre le chômage, aboutit, en Suisse, à une faillite.

CONCLUSIONS

I

L'ASSURANCE DOIT-ELLE ETRE MAINTENUE ?

Puisque l'assurance contre le chômage a fait faillite, nous devons nous demander s'il ne serait pas plus sage de la supprimer. Pour répondre à cette question, il est nécessaire d'analyser les causes de la faillite dont s'agit. Rappelons les faits. En obligeant le Conseil fédéral à prolonger la durée de l'indemnisation, pour les assurés de certaines professions, la dernière crise avait engendré des conséquences fâcheuses. D'une part le régime nouveau créait des iniquités, parce que devenues dispensatrices des derniers communs les caisses n'allouaient pas des indemnités équivalentes et, d'autre part, il alourdissait par trop les charges de certaines corporations de droit public. C'est pour ces raisons que l'arrêté fédéral du 23 décembre 1931 rétablit l'assistance des chômeurs à côté de l'assurance.

De ces faits, il appert que la cause première de la

1. Voir p. 213.

faillite fut une mauvaise répartition des charges. Comme nous avons critiqué déjà, d'un point de vue théorique, la répartition des charges décidée par la loi de 1924, il nous paraît intéressant de constater que la pratique nous donne raison. Mais nous devons nous demander si une meilleure répartition aurait permis à l'assurance de subsister. Supposons que la moitié des sommes prélevées sur la communauté eût été fournie par les employeurs. Sans aucun doute, les raisons qui ont déterminé l'Assemblée fédérale à rétablir l'assistance n'auraient pas existé. Peut-on affirmer toutefois qu'il n'y en aurait pas eu d'autres ? N'oublions pas que faire supporter par les patrons une part importante des charges de l'assurance, c'est augmenter les frais généraux de la production. Et cette augmentation ne risquait-elle pas d'aggraver le chômage ? Si les entrepreneurs avaient essayé de la rejeter sur le consommateur, la consommation n'aurait-elle pas baissé ? Si au contraire ils avaient été contraints de la supporter eux-mêmes, ne risquaient-ils pas de sombrer ? Il va sans dire que ce dernier argument n'a pas de portée générale, ne vaut que pour les industries, telle l'horlogerie, qui sont en très mauvaise posture. Mais il est évident que ce sont les entrepreneurs de ces industries qui auraient été le plus grévés. En temps de crise et sous le régime libéraliste, il ne semble donc pas qu'une autre répartition des charges aurait évité l'échec de l'assurance. Aussi devons-nous pousser notre analyse plus profondément.

On peut prétendre que l'assurance a fait faillite, en 1932, parce qu'elle était encore trop jeune mais que, si elle avait pu constituer des réserves pendant une longue époque de prospérité, elle aurait satisfait aisément à

tous les besoins de ses adhérents. Ainsi posé, le problème apparaît dans toute son ampleur. Pour le résoudre, nous devons nous rappeler les chiffres des dépenses de l'assurance et nous demander s'il eût été possible, en une époque normale, de constituer des réserves de l'ordre de ces dépenses. Ce tour de force n'eût été réalisable que si l'on avait pu prévoir une crise de l'envergure de celle qui nous afflige. Nous atteignons ici au cœur même du problème que constitue aujourd'hui l'assurance contre le chômage, car s'il est impossible de prévoir, c'est l'assurance elle-même qui est irréalisable.

En effet, pour être assurable, un risque doit satisfaire aux trois conditions suivantes : 1° être clairement spécifié ; 2° être calculable avec un certain degré de certitude et 3° menacer un grand nombre d'individus. Deux de ces conditions ne soulèvent plus aucune difficulté. Mais le chômage peut-il être calculé avec un certain degré de certitude ? Ici nous éprouvons le besoin de nous appuyer sur une autorité. Dans une brochure qui date de 1932, J.-L. Cohen soutient qu'il est impossible de nettement départir les risques normaux des risques de crise « puisque, avant la guerre, les premiers comportaient généralement le facteur cyclique, lequel comportait à son tour un chômage plus ou moins intense. Il est évidemment possible (écrit-il encore) après une crise anormale, déflation européenne de 1919-1920, — déflation allemande de 1924, déflation générale de 1929-1932 — de déclarer rétrospectivement que ces phénomènes différaient des risques normaux. Mais cette constatation ne nous aide pas à édifier un système d'assurance qui doit reposer sur des prévisions »¹. Puisqu'il en est ainsi ne vaut-il pas mieux renoncer à l'assurance

contre le chômage ? Cette conclusion, nous sommes prêts à l'adopter mais dans une autre organisation économique-sociale. Car tant que le libéralisme soufflera dans les voiles des Etats, nous ne voyons pas que l'assurance puisse être remplacée par un meilleur système d'indemnisation. Si la Confédération renonçait à aider les caisses de chômage, il est clair qu'elle serait contrainte d'instituer à nouveau une assistance générale des chômeurs. Mais l'assistance n'est-elle pas plus vicieuse que l'assurance ? Et pourquoi refuser les cotisations que versent les ouvriers ? Ne constituent-elles pas, suivant le terme même de Cohen, « une charge équilibrée, qui en raison de son ancienneté même a perdu tout caractère fiscal ». D'autre part il est une raison, qui, à nos yeux milite en faveur du maintien de l'assurance, raison que nous ne voulons qu'indiquer ici parce que nous la développerons plus loin. Sous sa forme paritaire, l'assurance constitue un lien de rencontre entre le patron et l'ouvrier.

En conclusion nous nous déclarons partisans du maintien de l'assurance, mais nous nous empressons d'ajouter qu'il est urgent d'en modifier l'organisation.

II

RÉFORMES

Conserver l'assurance tout en la modifiant. Telle est notre première conclusion. Il nous appartient, en consé-

1. L'assurance-chômage et l'assistance publique par J.-L. Cohen. Extrait de la *Revue internationale du Travail*, vol. XXVI, n° 6, déc. 1932, B.I.T., Genève, 1932, p. 15.

quence, d'indiquer les réformes qui s'imposent. Pour respecter l'ordre logique, nous les avons groupées sous quatre chefs, savoir : la nature et les ressources de l'assurance, le mode d'octroyer le subsidé et enfin la forme de l'assurance.

A

Nature de l'assurance

Le législateur de 1924 espérait, nous le savons, que sa loi permettrait à l'assurance de se développer pleinement. Or, aujourd'hui, le tiers seulement du salariat suisse est assuré. L'expérience a donc prouvé que, sous le régime de la liberté, l'assurance ne peut prendre une extension suffisante. Puisque les travailleurs se refusent à entendre leur intérêt et que l'action des cantons s'est montrée trop limitée, la Confédération doit, si elle veut rendre l'assurance efficace, l'imposer sur son territoire tout entier. Mais ici nous nous heurtons au vieux principe de liberté. L'assurance obligatoire n'est pas compatible avec l'esprit du siècle, a-t-on dit. Il nous semble, au contraire, qu'il n'est besoin que d'ouvrir les yeux pour constater que tout le monde est las du libéralisme et souhaite un régime autoritaire. Pour nous en tenir à l'assurance contre le chômage, le fait que neuf Etats ont institué l'obligation et que plus de trente huit millions de travailleurs la supportent, ce fait n'est-il pas révélateur ?

Mais conclure à l'assurance obligatoire ne nous paraît pas suffisant parce qu'il est trop de modes de l'instituer qui excluent une grande part de ceux que l'assurance doit protéger. Preuves en sont les législations cantonales que nous avons brièvement analysées.

Qui a compris le fonctionnement de l'assurance voit clairement que le champ d'application de ce mode de protection doit être limité aux travailleurs salariés. Comment, en effet, contrôler le chômage de celui qui œuvre à son compte ? Mais peut-on englober tous ceux qui louent leurs services à une seule personne ? En Suisse, une première difficulté se pose, relative à l'assurance des ouvriers agricoles. Relevons que la plupart des législations qui ont institué l'obligation excluent les ouvriers agricoles. La raison en est qu'il est malaisé de distinguer l'ouvrier qui n'est que salarié de celui qui exploite en même temps une petite terre où il peut toujours trouver à s'occuper. Dans les cantons, il est beaucoup de fils d'agriculteurs, qui, n'ayant pas assez de travail chez leur père, louent leurs services une partie de l'année. Doit-on les astreindre à s'assurer ? Nous ne le croyons pas parce que leur assurance donnerait lieu à trop d'abus. Rien, cependant, ne semble s'opposer à ce que l'on contraigne les ouvriers agricoles qui travaillent toute l'année au service d'autrui, et qui, de ce fait, sont plus exposés au chômage.

D'autres catégories de salariés sont généralement exclus de l'obligation. L'Angleterre, l'Italie, l'Autriche n'astreignent pas les fonctionnaires et les employés des services publics à contracter une assurance, à cause de la stabilité de leur emploi. Pour les fonctionnaires, la question ne se pose pas en Suisse, car l'administration est trop puissante pour que le législateur parvienne à lui imposer quoique ce soit¹. La seule solution pratique

1. Elle l'a prouvé le 28 mai 1933 en faisant échouer la loi Musy qui réduisait le traitement des fonctionnaires.

serait de consulter ces Messieurs pour savoir si l'assurance leur agréée. Quant aux employés des services publics nous ne voyons pour quelles raisons on les exempterait. Par contre, il est une catégorie de salariés que l'on peut exclure de l'obligation : celle des employés qui touchent un traitement élevé. Placer une limite est affaire d'opportunité que seul le législateur peut trancher¹. Ces réserves mises à part, la première réforme qui s'impose est donc de rendre l'assurance obligatoire pour les salariés.

B

Ressources de l'assurance

Ici nous serons brefs parce que, en critiquant la répartition des charges de l'assurance établie par la loi de 1924, nous avons indiqué déjà le sens de la réforme à opérer. Il ne nous reste plus qu'à préciser la part des charges incombant à l'assuré, à l'employeur et à l'Etat.

Etant donné l'être hybride que constitue l'assurance contre le chômage et les responsabilités que nous avons dénoncées, il nous semble que les charges peuvent être réparties également entre ceux qui les doivent supporter. Sans doute, les employeurs seront-ils fortement touchés. Mais l'on peut espérer que les avantages naissants de l'assurance paritaire rétabliront un certain équilibre. Quant à la part contributive de l'Etat, nous avons dit qu'elle devait incomber principalement aux cantons.

1. La loi devrait exempter, nous semble-t-il, les salariés qui touchent plus de 10.000 francs par an.

Ici, il est plus malaisé d'indiquer une proportion, parce que le chômage affecte différemment les divers Etats. Mais il nous semble que si, en principe tout au moins, le canton participait pour 1,5 aux charges des caisses de chômage, le budget fédéral serait suffisamment dégrevé.

C

Mode d'octroyer les Subsidés

Dans notre exposé de la loi de 1924, nous avons indiqué les raisons qui ont conduit le législateur à baser le calcul de la subvention fédérale sur les sommes versées par les caisses à titre d'indemnité¹ ? Ici nous devons ajouter que, si les raisons avancées sont celles que les autorités fédérales avouèrent, il en est une autre qui les décida. En 1924, le mode de calcul choisi entraînait pour la Confédération des dépenses moins élevées que celles qu'auraient fait naître l'application du système danois. Mais l'on doit reconnaître que le système, qui règle le montant du subsidé sur le montant annuel des cotisations acquittées par les assurés, est plus logique. Grâce à lui la contribution des pouvoirs publics n'augmente qu'avec l'accroissement des cotisations et ainsi le rapport entre les diverses contributions est maintenu constant. Aussi estimons-nous que la subvention fédérale doit être octroyée suivant le système danois.

1. Voir p. 186.

D

Forme de l'assurance

De nos précédentes conclusions, il appert que la Confédération ne doit aider que les caisses de chômage, dont les ressources proviennent en partie des employeurs. Mais cette condition peut être remplie et par les institutions publiques et par les institutions privées. La question se pose, dès lors, des avoir si cette double forme de l'assurance doit être maintenue en Suisse.

Les caisses publiques ont de nombreux partisans. Leur neutralité apparaît à beaucoup [un précieux avantage leur universalité donne, sans conteste, une large assiette financière à l'assurance. D'autre part en l'état actuel des choses, il paraît logique qu'à la communauté, qui procure la plus grande partie des ressources, revienne l'administration de l'institution.

Cependant les caisses paritaires, c'est-à-dire celles à l'administration desquelles participent patrons et ouvriers, ont l'avantage de créer une coopération des éléments de la production, coopération limitée sans doute, circonscrite à un seul objet, mais réelle. Parce qu'elles occasionnent cette collaboration, les caisses paritaires doivent être préférées aux caisses publiques. Comme l'explication de cette dernière proposition va nous entraîner assez loin, nous voulons, avant que de nous y livrer, indiquer un argument qui milite encore en faveur de l'assurance paritaire.

Les prestations de l'assurance contre le chômage sont un bienfait que l'ouvrier apprécie et dont il attribue le mérite à quelqu'un. Ce quelqu'un, en réalité, c'est le travail, la production, qui a permis de créer les ressour-

ces nécessaires à alimenter l'assurance. Mais il ne faut pas oublier que l'homme est enclin à attribuer un bienfait à la personne ou à l'institution qui en est le dispensateur. Naturellement l'ouvrier attribue le bienfait de l'assurance contre le chômage au socialisme lorsque c'est le syndicat rouge qui lui en verse les secours, au collectivisme lorsque c'est l'Etat qui en est le dispensateur. Il attribuera, au contraire, ce mérite au travail quand les secours lui seront versés par une institution professionnelle.

Mais revenons à l'explication que nous devons donner. Dans notre avant-propos, après avoir relevé que l'assurance n'est qu'un palliatif parce qu'elle n'atteint pas les racines du chômage, nous avons dit qu'il est urgent de procéder à une réorganisation du corps social. Or, il nous apparaît clairement que l'ordre corporatif est la forme économique-sociale à l'instauration de laquelle nous devons travailler, si nous voulons échapper au marxisme. A la base de cet ordre, dont nous ne pouvons donner qu'un aperçu, se trouve la Corporation, c'est-à-dire le groupement obligatoire de tous les membres de la même profession ou de professions similaires. Parce qu'elle est une institution de droit public, la corporation oblige par ses décisions. A l'intérieur même du groupement demeurent les syndicats dont les tâches sont avant tout éducatives et culturelles. Les conseils professionnels, organes de la corporation, constitués par les délégués des syndicats ouvriers, techniciens et patronaux, sur le plan local, régional et national, décident la réglementation professionnelle. En cas de conflit au sein de ces conseils, il y aurait lieu à recourir à la conciliation tentée par une autorité supérieure, voire même le pouvoir politique et

finalement à la sentence d'un tribunal spécialisé. Enfin, clef de voûte de l'édifice, un conseil économique fédéral, composé des délégués de toutes les corporations, discutera les questions économiques nationales et sera doué d'un droit d'initiative législative. Grâce à cette organisation, l'Etat se déchargera sur les professions de toutes les tâches qui leur appartiennent ; réglementation professionnelle, organisation des institutions sociales, telles que caisse de chômage, de maladie, d'accident et de vieillesse. Le régime corporatif mettra fin à toutes les interventions intempestives de l'Etat dans la production et fera disparaître ces être hybrides que l'on appelle assurances sociales. Chaque corporation accordera à ses membres des allocations sociales sans exiger d'eux des primes spéciales, parce que les allocations figureront, ainsi qu'il leur appartient, dans les frais généraux de la production.

De ces trop brèves considérations, il appert que la collaboration des éléments de la production caractérise le régime corporatif comme la lutte des classes est l'esprit même du régime libéral. Or, les caisses paritaires de chômage nous le savons, créent, sur un point tout au moins, la coopération des patrons et des ouvriers. En les favorisant, la Confédération et les cantons poseraient les premiers jalons de l'ordre nouveau.

Cependant les caisses paritaires ne sont pas toutes aussi intéressantes les unes que les autres. En Suisse on peut les ranger en trois catégories : les caisses d'usines (Betriebskasse), les caisses régionales interprofessionnelles et les caisses corporatives.

Si les premières, que nous avons caractérisées déjà ¹,

1. Voir p. 206.

sont actuellement les plus nombreuses¹, c'est parce que les industriels n'aiment pas à se lier à d'autres entreprises et que, certains d'entre eux, qui ont prélevé sur leurs bénéfices d'exploitations des sommes importantes, afin de donner des bases financières à l'assurance, veulent que leur personnel seul, profite de cette aide. Cependant la caisse d'usine n'est pas exempte de certains défauts. D'abord elle court le risque de devoir indemniser tous ses assurés en même temps et il est à redouter, si ce risque se réalise, qu'elle ne puisse faire face à ses engagements. Ensuite on constate que certains industriels tendent à monopoliser l'administration de leur caisse. Enfin, comme le relève M. Kistler : « L'ouvrier considère une caisse d'usine comme une institution du patron. Il a le sentiment — entretenu et alimenté par les prophètes de la révolution — que la caisse d'assurance de son usine n'est, en définitive, qu'une chaîne de plus que le capitalisme a su lui mettre au tour du cou. Et au lieu de devenir un lien entre patrons et ouvriers, la caisse d'usine sera un ferment de trouble ajouté à ceux qui existent déjà »².

Les caisses régionales interprofessionnelles ne sont pas entâchées des mêmes inconvénients mais elles présentent, elles aussi, un grave défaut : celui de couvrir des risques trop différents. L'expérience en a obligé plusieurs à classer les risques et à créer pour chacun d'eux une échelle propre de primes et de prestations.

Au contraire, les caisses corporatives tâchent à réunir

1. A la fin de 1931, des 97 caisses paritaires reconnues par la Confédération, 48 étaient des caisses d'usine, 30 des caisses régionales et 19 des caisses corporatives.

2. Les caisses d'assurances-chômage paritaires dans « les cahiers de la corporation » n° 2, p. 42.

le plus grand nombre possible d'entreprises similaires. Aux qualités des caisses paritaires elles ajoutent celles de l'uniformité des risques. Leurs primes et leurs prestations sont adaptées aux besoins propres de chaque métier. Animées de l'esprit corporatif, dont nous avons parlé plus haut, ces caisses réalisent un instrument de collaboration véritable au sein d'une profession.

Si donc la Confédération et les Cantons n'accordaient leurs subventions qu'aux caisses de chômage organisées corporativement, ils feraient faire aux éléments de la production un premier pas de rapprochement, qui favoriserait l'avènement de l'ordre corporatif en Suisse.

En résumé, la nouvelle loi fédérale doit instaurer, en Suisse, une assurance obligatoire, paritaire et corporative.

Vu :

Le Doyen :

Edgard ALLIX

Vu :

Le Président de la thèse :

Jean LESCURE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris :

S. CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE

Documents Officiels

Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée Fédérale.
Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse.
Feuille Fédérale de la Confédération suisse.

Périodiques

Basler Zeitschrift für Geschichte und Altertumskunde.
Bulletin des Assurances Sociales.
Les cahiers de la corporation. Fribourg. (Suisse).

OUVRAGES

- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL. — *L'Assurance chômage*. Etudes et documents. Série C. n° 10, Genève, 1925.
- BOVET (A.). — *Les Assurances ouvrières obligatoires et leur rôle social*. Berne 1901.
- COHEN (J. L.). — *L'Assurance chômage et l'Assistance publique*. Genève 1932.
- CRÉANGE (A.). — *Chômage et placement*. Publication de la dotation Carnegie, 1927.
- DAVID (P.). — *L'assurance contre le chômage en Suisse*. Liège, 1903.
- DUPONT (P.). — *L'assurance contre le chômage*, Paris, 1908.
- FAGNOT (F.). — *Le chômage*, Paris, 1905.
- HAMON (G.). — *Les assurances sociales en Europe 1 : chômage involontaire*. Paris 1900.
- HOFMANN (Dr). — *Le subventionnement des Caisses de chômage par la Confédération*. Rapport 1917.

- JAY (R.). — *Un projet d'assurance contre le chômage involontaire dans le Canton de Bâle-Ville*. Paris 1895.
- LEFORT (J.). — *L'assurance contre le chômage, à l'Etranger et en France*. Paris 1913, (2 volumes).
- MANGOLD (Dr.). — *Mémoire concernant l'assistance cantonale aux chômeurs dans le Canton de Bâle-Ville*. Bâle 1906.
- PERRAUDIN (L.). — *Réalisation de l'ordre corporatif en Suisse*, 1932.
- QUÉKER (C. de). — *L'assurance mutuelle contre le chômage dans les différends pays*. Bruxelles 1898.
- RABINOVITCH (G.). — *Le placement en Suisse*. Genève, 1927.
- SCHANZ (Dr.). — *Zur Frage der Arbeitslosenversicherung*. Bamberg, 1905.
- SPATE et RABINOVITCH. — *Unemployment Insurance in Switzerland*, New-York, 1931.
- VARLEZ (L.). — *Les formes nouvelles de l'Assurance contre le chômage*. Paris 1903.
- La Suisse économique et sociale*. Ouvrage publié par le Département fédéral de l'Economie publique. Berne 1926. (2 volumes).

THESES

- COGNINACCI (H.). — *Le chômage et les moyens d'y remédier, particulièrement par l'assurance*. Paris, 1903.
- CAHEN (B.). — *L'assurance contre le chômage*. Nancy 1913.
- DENJEAN (G.). — *L'assurance contre le chômage*. Toulouse 1899.
- GUENEAU (L.). — *Les derniers crises de chômage et la question de l'assurance obligatoire*. Lyon, 1924.
- MAGE (V.). — *La possibilité de l'assurance contre le chômage d'après les expériences belges et françaises*. Paris, 1912.
- MOSSÉ (R.). — *L'assurance obligatoire contre le chômage au point de vue social*. Lyon 1929.
- RABINOVITCH (G.). — *Contribution à l'étude du chômage et de son indemnisation*. Lausanne 1922.
- SEGUIN. — *L'assurance contre le chômage*. Lille 1904.
- VIVIER (P.). — *L'assurance contre le chômage involontaire*. Lyon 1898.
-

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	1
INTRODUCTION	
<i>Première phase</i> : Les institutions d'assurance contre le chômage antérieurement à l'intervention de la Confédération	7
I. Les diverses caisses de chômage	7
II. Les subventions accordées par les cantons et les com- munes aux caisses de chômage	49
<i>Deuxième phase</i> : L'intervention de la Confédération dans la lutte contre le chômage	65
PREMIERE PARTIE	
<i>MESURES PRISES PAR LA CONFEDERATION POUR LUTTER CONTRE LE CHOMAGE</i>	
I. Le service de placement	77
II. L'assistance des chômeurs	92
III. Création d'occasions de travail	110
SECONDE PARTIE	
<i>L'AIDE DE LA CONFEDERATION AUX CAISSES DE CHOMAGE</i>	
I. Mesures prises avant la loi de 1924	130
II. Etude de la loi de 1924	142
III. Prescriptions fédérales postérieures à la loi	197
A. Ordonnances du Conseil fédéral	197
B. Arrêtés de l'Assemblée fédérale	209
IV. Résultats de la loi	217
A. La coopération des cantons	218
B. Résultats quantitatifs	227
C. Résultats qualitatifs	231
V. Critique de la loi fédérale de 1924	240
CONCLUSIONS	253

— IMPRIMERIE —
F. BOISSEAU
34, RUE DU TAUR 34
TOULOUSE

